

Luc Huyse

De democratie voorbij

Elk land is een ménage à trois waarin politiek, economie en bevolking de partners zijn. De opdringerigheid van de economie en de vermarkting van politiek en staat hebben deze driehoeksverhouding uit balans gebracht. De democratie is het grootste slachtoffer, zij is in ademnood.

De democratie voorbij

Luc Huyse

De democratie voorbij

Uitgeverij Van Halewyck

Voor Adeel, Jisse, Janosh, Jarre, Ran, Aiko, Faber en Jordi,
digital natives in de democratie van morgen en overmorgen.

Eerste druk: april 2014

Tweede druk: mei 2014



© 2014 – Luc Huyse & Uitgeverij Van Halewyck

Diestsesteenweg 71A – 3010 Leuven

www.vanhalewyck.be

Cover: Pascal Van Hoorebeke

Druk: Wilco, Amersfoort

NUR 740/754

ISBN 978 94 6131 269 3

D/2014/7104/25

INHOUD

Proloog	7
---------	---

DEEL 1: DIAGNOSE	13
-------------------------	----

DE BEWONERS VAN DE DRIEHOEK	15
-----------------------------	----

1. Politiek in veelvoud	16
2. Grenzeloze markten	29
3. Een onzekere en verbrokkelde bevolking	33
4. Het middenveld, schakel en drukregelaar	46

ONTSPORDE RELATIES	55
--------------------	----

5. De invasie van de markten	56
6. Het diepe water tussen bevolking en politiek	76
7. Het haperende middenveld	97
8. Uit balans	106

DEEL 2: MEDICATIE	117
--------------------------	-----

9. Wat vernieuwbouw hindert en helpt	120
10. De bevolking als vluchtheuvel?	125
11. Herbewapen de democratie.	
Versterk de staat en tem de markten	135
12. Verrijk de democratie. Mobiliseer de bevolking	157

Epiloog	197
---------	-----

Dank	206
------	-----

Leeswijzer	208
------------	-----

PROLOOG

OP WEG MET DRIEHOEKSMEEETKUNDE

Wat sociologen doen lijkt op het pellen van een ui. Zij stoppen niet bij wat aan de buitenkant van, bijvoorbeeld, een democratie te zien is. Niet dat de bovenste laag niet kan boeien. Zo biedt de vierkante kilometer Belgische Wetstraat, de plek waar een groot deel van de vaderlandse politiek woont, meestal een opwindend schouwspel. Er is drama, de electorale koorts is chronisch, de spanning is er vaak te snijden. Maar om de hoek loert, voor wie met dat tafereel tevreden zou zijn, het risico van oppervlakkigheid. Begrijpen vanwaar een democratie komt en waar zij naartoe gaat vereist een reis van het specifieke naar het meer algemene, van de momentopname naar de film. Pas met die stappen komt dat wat essentieel is in het vizier. Pas door laag na laag weg te krabben is het mogelijk door te dringen tot wat het zicht en het inzicht ruimer maakt. Succes is daarbij niet verzekerd. Maar ook een geoloog vindt niet altijd wat hij zoekt. Toch gaat het boren door. Ook in dit boek.

BOUWSTENEN

Wie voldoende lagen afpelt zal vaststellen dat elk stukje samenleving, van vriendengroep tot multinational en van dorp tot megastaat, altijd uit drie bouwstenen is opgetrokken. Er is steeds in een of andere gedaante de politiek. Wie bestuurt? Wie voert uit? Waarop berust het gezag? Zoals er altijd weer ook de economie is. Wie levert diensten en aan wie? Hoe zijn

de taken verdeeld? Bouwstof nummer drie is in zijn samenstelling moeilijker in één term te vatten. Het zijn de gezinsleden, de wijkbewoners, de spelers in een schaakclub. Kortom, de mensen in hun los-vaste microverbanden die wij gemakshalve ‘de bevolking’ noemen.

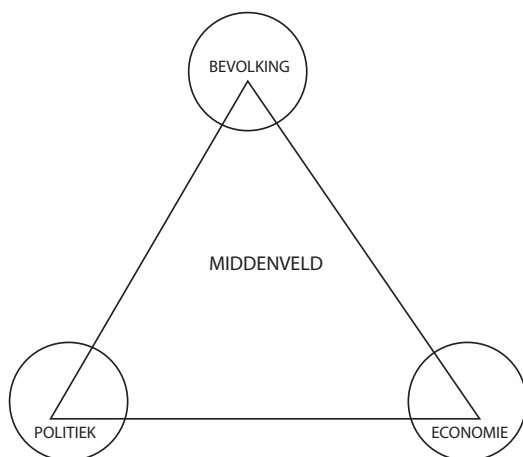
Dat zijn de ingrediënten van wat sociologen als de grondvorm van het samenleven zien. Deze *ménage à trois* is als sociologische matrix overal te vinden. In de familie, de buurt, de serviceclub, de stad, de vakbond, de nationale voetbalcompetitie, de Verenigde Naties. Zij is ook van alle tijden. In die zin zijn de Incastammen uit de zeventiende eeuw en de *gated communities* van expats in Abidjan (Ivoorkust) familie van elkaar. Zoals ook de Venetiaanse stadstaat, Duitsland onder Hitler en het Zwitserland van vandaag dat zijn. De verschillen zitten in de manier waarop de drie componenten telkens een tastbare invulling krijgen: een democratisch of een autoritair beleid, een geleide of een vrije economie en alle varianten die tussen deze uitersten liggen.

Tot zover de theorie. Het boek zet vanaf hier twee stappen. Het wil met dat model als gids de politieke realiteit aftasten. En het wil dat doen ter hoogte van de samenleving op groot formaat, zoals zij verschijnt in de gedaante van een land als België. Dat staat op de agenda van de hoofdstukken één tot drie. Die zullen inzoomen op de metamorfoses die de politiek, de economie en de bevolking hebben ondergaan.

DE BEWONERS EN HUN RELATIES

Deze zones zien er op het eerste zicht uit als soevereine eilanden waarop het leven helemaal zijn eigen gang kan gaan. Dat is gedeeltelijk ook zo. Het is algemeen aanvaard dat zij een hoge mate van autonomie nodig hebben om hun maatschap-

pelijke rol te kunnen spelen. Maar in de concrete gedaante waarin zij verschijnen – de staat, de markt en de bevolking – zijn zij wel degelijk ook verbonden en op elkaar afgestemd. Noem die constellatie gerust een vorm van *living apart together*. Zonder dwarsverbindingen lukt samenleven immers niet. In sociologentaal heet dit ‘integratie van subsystemen’. Zo duikt het beeld op van een driehoek waarvan elke zijde twee bewoners met elkaar verbindt. Onderaan politiek en economie, aan de linkerzijde politiek en bevolking en rechts bevolking en economie. Doorheen het hele boek is de driehoek het grafisch symbool voor wat een samenleving in al haar gedaantes in wezen altijd is.



Politieke activiteiten en economische bedrijvigheid zijn, althans in de parlementaire democratie, van bij het begin van de industriële revolutie in twee verschillende werelden ondergebracht. De ene was onderworpen aan de codes van de politiek, de andere aan de wetten van de vrije markt. De grenzen tussen beide zones waren wel nooit waterdicht. Politici namen beslissingen die de gang van de economie beïnvloedden, industriëlen en bankiers wogen op de overheid. De demarcatielyn be-

woog ook. Soms schoof zij via het proces van verstaatsing op in de richting van de economische sector, soms werd de openbare sector tot krimpen gedwongen. In de loop van de twintigste eeuw is die beweging tweemaal ontspoord, met dramatische gevolgen voor de hele samenleving. In de voormalige Sovjet-Unie heeft de staat de andere bewoners van de maatschappelijke driehoek gekoloniseerd. Het tegenovergestelde traject, een invasie van de markten, heeft in de jaren dertig Westerse landen in zware turbulentie gestort. Dat is na de Tweede Wereldoorlog gecorrigeerd in de formule van het ‘democratisch kapitalisme’, waarin staat en markt erkennen dat zij verstrengeld zijn maar elkaar niet willen domineren. Die afspraak hield lang stand. Vanaf de vroege jaren tachtig kwam zij onder druk te staan. Tot de bankencrisis van 2008 toonde dat zij niet faillietveilig was. Hoofdstuk vijf gaat daar verder op in.

In de verhouding tussen burgers en politiek, de tweede zijde van de driehoek, zijn verkiezingen de meest vanzelfsprekende band. Toch lijkt, het moet gezegd, die binding vandaag op weg om de *weakest link* te worden. In hoofdstuk zes straks meer daarover.

Toch is het beeld van de driehoek nog niet compleet. In vele situaties loopt het contact tussen politiek, economie en bevolking langs een bewust aangelegde omweg. Vakbonden, bijvoorbeeld, verbinden hun leden met politici en werkgevers. Verbruikersunies slaan een brug tussen consument en markt. Die wereld van bemiddelaars is in Vlaanderen met de label ‘middenveld’ bedacht. (Elders in de wereld spreekt men van *société civile organisée* of *organized civil society*.) Dat middenveld komt ter sprake in de hoofdstukken vier en zeven.

Wat maatschappelijke driehoekskunde als venster op de democratie zo ingewikkeld maakt, is de continue beweging die de zones en hun bewoners ondergaan. Soms veroorzaken ver-

anderingen alleen rimpels aan de oppervlakte. Bijvoorbeeld, als regeringspartijen door ziekmakende onenigheid een flink pak kiezers verliezen. Maar nu en dan verwekken ontwikkelingen schokken tot in de diepte. Dat is wat nu al dertig, veertig jaar in de Westerse democratieën aan de gang is. Dat is wat ik, met België in het vizier, in het eerste deel van het boek bekijken wil. Hoofdstuk acht brengt wat in die zoektocht opgevalen is samen in een reeks ongemakkelijke vaststellingen.

SPEUREN NAAR ANTWOORDEN

De rode draad doorheen het boek is de vraag of de parlementaire democratie in haar huidige gedaante een toekomst heeft. Dat regime is het plaats- en tijdgebonden product van een ontwikkeling die ruim een eeuw oud is. Zijn natuurlijke en daarom noodzakelijke biotoop is de natiestaat. Daarbovenop leunt het op een dubbel compromis. Het eerste bindt bevolking en politieke klasse. De burgers staan in verkiezingen hun stem af in ruil voor de stellige belofte dat naar hen geluisterd zal worden en dat daadkracht voor voorspoed zal zorgen. Het tweede, dat dateert uit de late jaren veertig van de vorige eeuw, regelt de verhoudingen tussen politiek en economie. Daarin staat dat geen van beide de andere zal koloniseren, met respect voor het recht van het bedrijfsleven op eigendom en winst en voor het recht van de bevolking op gegarandeerde welvaart.

Deel één vertrekt van de stelling dat elk van die stutbalken (de natiestaat, de ruil tussen kiezers en politici, het pact tussen staat en markten) door corrosie is aangetast, waardoor de parlementaire democratie zwaar inlevert op efficiëntie en legitimiteit.

Deel twee wordt een zoektocht naar wat voor adequate ver-

nieuwbouw kan zorgen. Eerst registreert het wat er in die richting al aan de gang is. De inventaris, te lezen in de hoofdstukken negen en tien, oogt tegelijkertijd hoopvol en ontmoedigend. De weg naar een democratie voor de eenentwintigste eeuw is nog lang. Een creatieve herbewapening van de staat, de burgers en het middenveld is een eerste maar onmisbare stap. Dat kan alleen als de marktlogica, die nu de politiek diep binnengevallen is, zo veel als mogelijk teruggedrongen wordt. Het zal de conclusie zijn van de hoofdstukken elf en twaalf.

DEEL 1

DIAGNOSE

**DE BEWONERS
VAN DE DRIEHOEK**

POLITIEK IN VEELVOUD

Vrijdag 17 februari 2011 zal wel niet in de geschiedenisboeken terechtkomen. Vreemd is dat. Die dag heeft België, zo toeterde toen de binnenlandse pers, het wereldrecord regeringsonderhandelingen gebroken. Het stond nu op 249 dagen. Daardoor verloor Irak, zei men, de koppositie. De krant *De Tijd* noteerde dat de rente op staatsobligaties meteen met 24 basispunten was gestegen. Dat kon het land op jaarbasis 100 miljoen euro kosten, schreef de rekenaar van dienst. Het record was groot nieuws in de wereldpers. Zelfs CNN en Al Jazeera stuurden professionele ramptoeristen. Het viel niet op, merkwaardig toch, dat de opwinding in eigen land alleen voelbaar was in oppositiekringen en op de Wetstraatredacties. Bij de onderhandelaars bleef een *sense of urgency* achterwege. De bevolking van haar kant keek ongeïnteresseerd toe. Of reageerde op ludieke wijze. Zoals in de zogenaamde Frietrevolutie en op een grootschalig volksfeest in Gent, tot consternatie overigens van de buitenlandse journalisten. Die rustige vastheid liet zich opnieuw zien toen de bevallingsduur van de regering-Di Rupo afklokte op 541 dagen.

Onderhandelaars en burgers hadden gelijk. Het land was in die maanden niet compleet stuurloos. De aftredende regering heeft de reikwijdte van ‘lopende zaken’ drastisch verruimd. Zij regeerde zo breed als mogelijk. De bankencrisis dwong haar daartoe. België was in die periode ook zes maanden voorzitter van de EU. Het heeft voor zijn optreden veel waardering gekregen in Europa. Er is daarbij ook geregeld vruchtbaar overleg met de gewesten geweest. En telkens wanneer België slechts

één minister naar een Europese ministerraad mocht sturen, is men erin geslaagd uit één mond te spreken.

Trouwens, het ging in die 541 dagen niet alleen om onderhandelingen met het oog op een coalitie. Er is ook een staats-hervorming in de steigers gezet en een budgettaire sanering ingeleid. Dat mocht wel wat tijd kosten. Maar nog belangrijker is dat België best te vergelijken is met een vliegtuig dat op vier motoren in de lucht hangt. Er is de Europese Unie die tal van dossiers en bevoegdheden heeft overgenomen. De monetair unie in het bijzonder werkt als een vaccin tegen financiële doodslag. Al in december 2007 schreef Roger Cohen, topcolumnist van de *New York Times*: *'Does a country whose economy is largely run by European central bankers in control of the euro really need a government?'* Er zijn, tweede motor, de gewestelijke regeringen en parlementen die op het stuk van cultuur en onderwijs, huisvesting en leefmilieu, landbouw en innovatie van het bedrijfsleven, openbare werken en verkeer, gezondheidszorg en werkgelegenheid beslissingsmacht hebben. En er is, ten derde, al enkele jaren en zeker in de grote en middelgrote steden, een feitelijke opwaardering en revival van het gemeentelijk beleid. Daar bestaat doorgaans ook tevredenheid over. De vierde motor, de federale, sputterde luidruchtig. Dat valt niet te loochenen. Maar de gangbare stuwkracht van de andere drie leek niet of nauwelijks aangetast.

Het is alsof de man en de vrouw in de straat beter dan de journalisten aanvoelden dat een crash niet meteen aan de orde was. Ondertussen was elders in de wereld, met dank aan de paniekberichten en het wereldrecordgedoe in de binnenlandse en buitenlandse pers, wel een valse foto van de werkelijkheid verspreid. En correctie van dat beeld bleef uit. Dat is de onmiddellijke oorzaak van de spectaculaire groeispurong in de rente op staatsobligaties na die 17e februari 2011 en in de maanden die volgden.

Overigens volstaat het beeld van het viermotorig vliegtuig niet eens om de mutatie die de politiek en de parlementaire democratie hebben ondergaan in kaart te brengen. Al in de jaren negentig is door meerdere waarnemers beschreven hoe poreus de grenzen van de politiek als maatschappelijk domein geworden waren. Zelf besprak ik die ontwikkelingen in *De politiek voorbij* (1994) en in *De opmars van de calimero's* (1999). Zicht op de contouren van die evolutie is ondertussen gemeengoed geworden in academische middens en deels ook daarbuiten. Daarom komen de al bekende ontwikkelingen hier slechts kort ter sprake – om het geheugen wat op te frissen. Een uitvoerigere bespreking is gereserveerd voor wat zich in meer recente tijden heeft voorgedaan.

I. WAAR IS POLITIEK?

Politiek is in wezen de productie van beslissingen die bindend zijn voor de bevolking. Velen in België zien de Brusselse Wetstraat als de plaats waar die activiteit nog steeds helemaal gehuisvest is. Dat klopt niet. De emigratie van de politiek in de richting van Europa en van de gewesten is al een halve eeuw geleden van start gegaan. Dat is wat de verticale versie van de verhuizing is genoemd: tegelijk naar boven en naar onderen.

De laatste tien jaar is de vervlechting tussen binnenlandse en buitenlandse instanties nog hechter geworden. De bevoegdheden van de Europese instellingen zijn erg gegroeid. Een nationale overheid die een richtlijn niet respecteert, riskeert zware boetes. Zo kreeg België in de herfst van 2013 financieel lik op stuk voor de gebrekkige zuivering van oppervlaktewaters. De budgettaire adviezen van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en van de Wereldbank zijn nu dwingender dan ooit. Het Internationaal Strafhof is gebouwd op de overtuig-

ging dat sommige misdaden een grensoverschrijdende betekenis hebben, dat de afrekening met de daders een zaak is van de wereldgemeenschap. Politiek is dus steeds vaker een transnationaal gebeuren. De nationale regeringen van gisteren zijn nu in vele opzichten de lokale besturen van vandaag. Tegelijkertijd is het transport van bevoegdheden in de richting van regio's, steden en gemeenten nog opgevoerd.

Maar er is ook al lang verplaatsing in horizontale zin. Grote brokken sociaal en economisch beleid zijn kort na de Tweede Wereldoorlog in onderaanneming gegeven aan de sociale partners, dat zijn de vakbonden en het patronaat. In dezelfde lijn was er de keuze om onderwijs en cultuur, ziekenzorg en maatschappelijk werk toe te vertrouwen aan christelijke, socialistische en liberale organisaties. In beide gevallen gingen en gaan regering en parlement dus slechts als contractanten om met die andere producenten van politieke beslissingen. Zij sturen niet rechtstreeks, maar onderhandelen met hen en laten hen binnen een door de overheid afgebakende gedoogzone een koers uitstippelen. Ook de magistratuur is al langer leverancier van beleid. Zelfs als de rechter zich strikt houdt aan wat de wetten en het procesrecht opleggen, doet hij of zij aan politiek. De magistraat wordt tot afwegen verplicht omdat iedere uitspraak een maatschappelijke dimensie heeft en op een of andere manier de belangen van de gemeenschap raakt. Dat is de laatste jaren nog versterkt. Vaak slagen de parlementen er niet meer in om binnen een redelijke termijn een materie aan de hand van een nieuwe of een gewijzigde wet te regelen. Het gevolg is dat de rechter verplicht wordt om, via het vellen van vonnissen en arresten, een algemene gedragslijn uit te zetten. De terugtred van de volksvertegenwoordiging promoveert de magistratuur bijgevolg tot (deeltijds) plaatsvervangend wetgever. Regeringen, parlementen en burgers schuiven op een nog andere wijze problemen door. Delicate vragen van

politieke aard worden voor advies aan de Raad van State voorgelegd. Met de oprichting van het Grondwettelijk Hof is deze trend nog verder gesprongen. Zo heeft het Hof recent nog een cruciale rol gespeeld in de kwestie van het statuut van arbeiders en bedienden.

Even ingrijpend zijn de wijzigingen die zich voorgedaan hebben in wat men nu in ambtelijke taal 'horizontaal bestuur' noemt. Dat werkt op basis van een formeel partnerschap tussen parlement en regering aan de ene en de particuliere sector aan de andere kant. Vlaanderen levert met de verzelfstandigde agentschappen – hybriden die in de marge van de staat opereren – een ander markant voorbeeld van dergelijk gemengd bestuur. De officiële website van de overheid (www.vlaanderen.be) spreekt van BO's, SO's, MO's, IVA's en EVA's. Dat is newspeak voor de overeenkomsten die de gewestregering afsluit over het beheer (BO's), de samenwerking (SO's) en het management (MO's) van intern verzelfstandigde agentschappen (IVA's) en 'extern publiekrechtelijk of privaatrechtelijk vormgegeven agentschappen' (EVA's). Er zijn er meer dan honderd. Bekende namen zijn Kind en Gezin, BLOSO en Jobpunt Vlaanderen. Soms gaat het om vzw's die overheidstaken in onderaanneming vervullen. De formules van de publiek-private samenwerking (of PPS in het jargon) is een ander voorbeeld. Het gaat hier dan meestal om grote projecten waarin overheid en particuliere investeerders samen in zee gaan.

Al die migraties van de politiek zijn ooit als overheidsbeleid bedacht en uitgevoerd. Zij zijn dat vandaag nog altijd. Een ander type van verhuizing is de beroepspolitici van buitenaf aangereikt. Het begin van dat verhaal ligt in de vroege jaren tachtig. Dan overspoelt een virulent neoliberalisme wereldwijd de faculteiten economie en de industriële en bancaire elites. Het verleidt ook een deel van de politieke klasse. Privatisering of

vermarkting van overheidsdiensten is het eerste middel waarmee de economie de politiek is binnengehaald. Deregulering – de reductie van juridisch toezicht op bedrijven en banken – is de verzamelnaam voor een tweede groep van projecten uit de jaren tachtig en negentig. Beide ontwikkelingen komen uitvoerig ter sprake in hoofdstuk vijf.

Rond diezelfde tijd zijn ook de kranten en de omroepen de politiek dieper dan voorheen binnengedrongen. Wetenschappelijk onderzoek heeft die invasie al jaren geleden in kaart gebracht.

Manuel Castells¹ heeft dat inzicht in één krachtige zin samengevat: *‘Politics is fundamentally framed, in its substance, its organization, process, and leadership, by the inherent logic of the media system.’* (*The Power of Identity*, p. 317) Of anders geformuleerd, mediatechnieken kneden de politiek in zijn inhoud (*substance*), organisatie, besluitvorming (*process*) en manpower (*leadership*). De mensen van de pers hebben die realiteit tot voor kort hardop ontkend. De beroepspolitici van hun kant hebben de inval nog steeds niet verteerd. Zij pendelen tussen het klagen over ongewenste inmenging en het zoeken naar bondgenoten in de redacties. Daarnaast zijn er de politieke effecten van de digitale revolutie. De opmars van fora op mediawebsites, blogs, Twitter, Facebook wekken hooggespannen verwachtingen. Er zou een nieuwe openbare ruimte in de politiek ontstaan zijn, een virtueel middenveld als het ware. Maar vooralsnog veroorzaken de sociale media vooral chaos. Meer uitleg daarover is voorzien in deel twee.

Twijfelen moet niet meer. De wereld is er nu een waarin een veelheid van assemblagelijnen instaan voor de fabricage van politieke beslissingen. Sommige daarvan behoren tot wat lan-

1 Informatie over de auteurs en de vermelde publicaties is te vinden in een leeswijzer achteraan in het boek.

ge tijd als het hart van de politiek is gezien: parlementen, regeringen, ambtenarij – al is reeds in de jaren vijftig een deel van de politieke agenda in de vorm van *subcontracting* aan derden, zoals de sociale partners, toevertrouwd. Andere spelers zijn, zoals net is beschreven, vanuit de particuliere sector het netwerk binnengeloodst of binnengedrongen. Zij bezetten er knooppunten. Er is daardoor vaak geen duidelijke akkerscheiding meer tussen het publieke en het privé domein, tussen gouvernementeel en niet-gouvernementeel. De kernvraag, schreven Ido de Haan en Jan Willem Duyvendak al in 1995, is niet langer *wat* politiek is maar *waar* politiek is. En aan het uitdijen van die kosmos is vermoedelijk nog geen einde gekomen.

Meteen rijst de vraag of er in die drukbevolkte zone – *multi-level governance* heet dat nu – nog een bruggenhoofd is dat in het complexe netwerk een minimum aan gemeenschappelijk beleid doet ontstaan. Wie beslist over de verdeling van die goederen en die diensten waar mensen, zeker in de welvaartsstaat, een onvervreemdbaar recht op hebben – gaande van onderwijs over gezondheidszorg tot huisvesting? En is het niet zo dat hoe ingewikkelder een samenleving, hoe groter de nood is aan controle en regulering? Waar gebeurt de afweging van deelbelangen (economische groei versus milieuzorg, bijvoorbeeld) en waar de formulering van collectieve voorkeuren? Sommigen noemen dat het primaat van de politiek. Al sinds het einde van de negentiende eeuw is deze taak in principe toevertrouwd aan parlement en regering. De moderne staat leverde de instrumenten om die opdracht uit te voeren.

II. GESCHONDEN STUURKRACHT

Nicos Poulantzas zegt in *L'Etat, le pouvoir, le socialisme* dat het eigene van de moderne, de kapitalistische staat is dat hij beslag

legt op tijd en ruimte, de vormgeving ervan monopoliseert en op die manier zichzelf netwerken van macht en dominantie schept. Hij schreef deze woorden in 1978. Ze zijn vandaag in grote mate verouderd omdat op dit vlak het vermogen van vele politieke instanties, vooral dan de oude, is aangetast.

1. De ruimtelijke onteigening van de politiek

Lange tijd was de staat de belangrijkste ligplaats van de politiek. Hij bestaat slechts bij de gratie van een eigen gebied. Het geweldsmonopolie, bijvoorbeeld, is in zijn reikwijdte gebonden aan een territorium. Dat geldt ook voor het innen van belastingen, de brandstof waarmee de staat werkt. Het blijkt anno 2014 meer problemen op te leveren dan dertig, veertig jaar geleden. De ruimtelijke verankering van belastbare personen, goederen en diensten neemt snel af. Economische en monetaire activiteiten storen zich steeds minder aan fysieke grenzen. De hele wereld is hun grondgebied. Men spreekt van een *borderless economy*, van *finances sans frontières*. In die context is het heffen van een belasting, op de toegevoegde waarde bijvoorbeeld, een bijzonder hachelijke onderneming. Politieke overheden zijn bijgevolg verplicht om het geld te halen, niet waar het zit maar waar het zichtbaar is. Daardoor groeit de fiscale druk op de lokaliseerbare arbeid. Tegelijkertijd neemt de neiging toe om te lenen, wat dan weer de afhankelijkheid van de kapitaalmarkten verhoogt. Sinds 2008, de geboortedatum van de nieuwste economische crisis, weten wij hoe groot de risico's daarvan zijn.

De ruimtelijke onteigening van de staat wordt ook in de hand gewerkt door de komst van het internet. Op de elektronische snelweg is een territoriale verankering van personen, diensten en goederen zo goed als onmogelijk. Dat tast het vermogen van politici aan om fiscale en andere regels ook daadwerkelijk

af te dwingen. Recente voorbeelden zijn Airbnb, een online marktplaats voor verhuur en boekingen van privé-accommodaties, en Uber, een mobiele aanbieder van taxidiensten via de smartphone. Bij e-commerce komt daarbij dat toezicht op respect voor consumentenrechten problematisch is.

2. Politiek in de ‘high speed society’

Weinig menselijk gedrag ontsnapt aan wat sociologen ‘de temporele ordening’ noemen, dat geheel van technieken waarin manipulatie van de tijd ons handelen dicteert. Van de kant van de staat is altijd al veelvuldig gebruikgemaakt van dat instrument. Stemrecht en leerplicht zijn aan de leeftijd gebonden. Het strafrecht ziet vrijheidsberoving ook als een disciplinaire aanslag op de tijdsbesteding. Wetten bepalen hoe lang een werkdag mag duren. De voorzieningen van de verzorgingsstaat rusten op grenzen in de tijd: wanneer je pensioengerechtigd ben, hoe lang je kunt genieten van betaald ziekteverlof. Maar de omgang met de tijd is in de onmiddellijke omgeving van de staat in de greep van een ware revolutie. In luttele seconden pendelt kapitaal heen en weer tussen continenten en tussen economieën. Termen als *instant economy*, zaken doen *in real time*, onderdelen leveren *just in time* geven die omwenteling een naam. In *Omstreden democratie* (p. 105) schrijft Ido de Haan daarover: ‘Welke ruimte voor democratie bestaat er nog in een samenleving waarin op basis van wiskundige modellen in een tijdsbestek van één enkele seconde miljarden aan euro’s, dollars en renminbi’s van de ene naar de andere kant van de aarde flitsen, en onze belangrijkste bronnen van informatie over dergelijke zaken worden gereguleerd door de algoritmen van Google?’ Ook de pers brengt het nieuws over gebeurtenissen meer en meer op het moment dat ze zich voordoen. De sociale media werken evengoed met dat staccato tempo.

Op vele plaatsen versnelt de vaart van de tijd dus sprongsgewijze. Dat bemoeilijkt het politieke werk in tweevoudig opzicht. Enkele alinea's geleden stond te lezen dat de politiek als activiteit in stukken gebroken is. Dat gegeven krijgt hier een bijkomende dimensie. Sommige spelers op het veld (parlementen, de magistratuur, grote delen van het middenveld) hebben een bioritme dat haaks staat op het ogenblikkelijke. Hun klok tikt noodgedwongen trager. De cadans van anderen, de media en het bankwezen bijvoorbeeld, is vele malen sneller. Maar ook zij raken buiten adem. Zygmunt Bauman zegt in *Vloeibare tijden. Leven in een tijd van onzekerheid* dat routines, uitermate belangrijk voor voorspelbaarheid in de politiek, steeds vaker achterwege blijven. Dat komt omdat sociale afspraken 'sneller uiteenvallen en wegsmelten dan de tijd die vereist is om ze vaste vorm te geven en daarna te stollen.'

3. De technologie als motor en stoorzender

De huidige gang van de technologie schept voor politiek en bevolking onvoorspelbare situaties. Technologisch onderzoek heeft immers een aparte logica, die deels leunt op de competitie tussen labo's en onderzoekers, deels op de kick die het overschrijden van kennisgrenzen veroorzaakt en ook, uiteraard, op de winsten die patenten meebrengen. Die dynamiek houdt in dat de samenleving voortdurend met voldongen feiten geconfronteerd wordt. Het is slechts nadat een technologische sprong is gemaakt en de sociale effecten zichtbaar zijn, dat politiek en bevolking in de discussie betrokken worden. De risico's van *vandaag*, aldus de Duitse socioloog Ulrich Beck, rusten op investeringsbeslissingen van *gisteren* en op technologische innovaties van *eergisteren*. In het beste geval zullen de tegenmaatregelen *morgen* komen en misschien *overmorgen* effect hebben. Anders geformuleerd: de richting van het on-

derzoek en de ontginning van de resultaten zijn niet vooraf te bepalen door regeringen en parlementen, noch door de publieke opinie, de ethiek of de moraal.

4. Wie moet de verzwakte machinerie bemannen?

Het verlies van bestuurskracht straalt uiteraard ook af op de politici die de haperende machinerie moeten bemannen. Dat leidt dan vaak tot harde verwijten aan hun adres. Met de inwijking van technici in de ministerraden is gepoogd om de kritiek te counteren. Maar ook dat lokte negatieve reacties uit. Er is blijkbaar een vervelend probleem in het hr-beleid ontstaan.

Het doet in België altijd stof opwaaien, de parachutering van niet-politici in de federale of gewestelijke regeringen. In krantencommentaren, lezersbrieven en blogs is dan te lezen dat dit manoeuvre niet erg democratisch is. Waarom dan nog kiezen, is de vraag. Vaak is te horen dat de komst van technici aangeeft hoe groot de bloedarmoede in de politieke partijen geworden is. Maar veel luider nog klinkt de kreet dat de kwaliteit van de hele politieke klasse sterk gedaald is.

Ik pleit verzachtende omstandigheden. België, klein land, kan slechts een beperkt aantal steengoede politici verwekken. In het verleden kwamen we daar blijkbaar mee toe. Door de vermenigvuldiging van beleidsniveaus is dat nu een ernstig knelpunt aan het worden. Er zijn honderden veeleisende posities te bemannen op federaal en gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk, Europees en mondiaal vlak. Dat lukt ons niet meer, de visput is te klein. De rekrutering van zeven premiers en ministers-presidenten, dubbel zoveel vicepremiers en bijna honderd kabinetschefs is een veelvoud van wat dertig jaar geleden nodig was. Eenzelfde groeipercentage tekent ook het hele organigram van de parlementen: ruim vijfhonderd mandatarissen en een verdrievoudiging van het aantal bureauleden, fractieleiders en commissievoorzitters. Ook op gemeentelijk vlak is een probleem gerezen. Daar heeft het niet zozeer te maken met de hoeveelheid mandaten, maar met de sterk gestegen be-

roepsvereisten – zeker in de grote steden. Dat is ook te merken aan de migratie van hooggekwalficeerde politici naar de schepencolleges. En dan vergeet ik nog de provinciegouverneurs en hun bestendige deputaties. Op twee andere niveaus zijn dan weer geheel nieuwe posities ontstaan. Het Grondwettelijk Hof, hoeksteen van onze federale staat, heeft zes (gewezen) toppolitici nodig. Belangrijker nog zijn de ontwikkelingen op internationaal vlak. België stuurt tot nog toe 23 politici naar de Europese instellingen, namelijk 22 leden van het parlement en 1 commissaris. Daarnaast zetelen politici in de Raad van Europa en verdwijnen anderen naar instanties als het Hof van Justitie in Luxemburg of de Europese Centrale Bank. Het talent dat al deze posities optimaal kan invullen is er niet meer.

De honger naar bekwame politici is daardoor veel groter dan het aanbod. Er is al gezocht naar maatregelen die de krapte op de politieke arbeidsmarkt kunnen milderen. De inzet van niet-politici is daar een demonstratie van. De drastische verlaging van de leeftijdsgrens voor ministerabellen en kandidaat-parlementsleden is een maatregel die al wat vroeger in gang is gezet. Alleen gaat dat gepaard met een gelijktijdige inkorting van de houdbaarheidsdatum van wie op hoog niveau actief is. De winst is bijgevolg beperkt. Maar hoe je het draait of keert, politicus is een knelpuntberoep aan het worden. Ook al omdat het niet langer een job voor het leven lijkt te zijn. Er zijn nu vele voorbeelden van topfiguren die er op eigen initiatief voortijdig uitstappen.

Het is een van de vele tegenstrijdigheden in de levensloop van de politiek in België. Het aantal mandatarissen dijt uit en tegelijkertijd krimpen hun mogelijkheden en bevoegdheden. De ontkenning van die paradox is opvallend. Ook elders in Europa worden de vertrouwde beelden nog liefdevol gekoesterd. Bedrijfsleiders, bankiers, rechters en journalisten doen alsof zij buiten de politiek staan. De beroepspolitici zeggen, zeker in verkiezingstijden, dat zij de hefbomen nog stevig in handen hebben. Allen vluchten zij voor wat ongemakkelijke waarheden zijn. Dit brengt de meeste burgers in verwarring. Wie is

verantwoordelijk? Wie moet bij falen geblameerd worden? Momenteel richt de wrevel zich nog hoofdzakelijk op regeringen en parlementen, mede omdat zij zelf de beelden van het verleden in leven houden. Maar dat kan, nu de bankencrash schokgolven door de hele samenleving heeft gejaagd, snel veranderen.

5. Geen rechtlijnig proces

Dat de parlementaire democratie snel beheersbaarheid verliest heeft waarnemers tot pessimistische diagnoses verleid. Hans Magnus Enzensberger schreef bijna vijftientig jaar geleden al over de stuntelige indruk die de regeringen en parlementen in Europa maken. Dat, zei hij, vloeit voort 'uit de principiële onmogelijkheid het maatschappelijke proces te voorspellen, aan algemene calculaties te onderwerpen en van bovenaf te beheersen' (*de Volkskrant*, 22 september 1990). Recenter is er Zygmunt Baumanns conclusie: 'Veel van de macht om doeltreffend op te treden die voorheen in de moderne staat beschikbaar was, verschuift nu naar de politiek onbeheersbare mondiale (en in veel opzichten extraterritoriale) sfeer.' (*Vloeibare tijden*, p. 16)

Toch past hier enige nuancering. De verzwakking van de bestuurskracht is geen rechtlijnig proces. Er wordt wel degelijk gezocht naar maatregelen die de trend kunnen keren of minstens vertragen. De wijdverspreide intrede van de managementcultuur in overheidsdiensten is daar een voorbeeld van. Er zijn ook verschillen, tweede nuance, naargelang van het niveau waarop aan politiek wordt gedaan. Het bestuur in steden en gemeenten levert ook stuurkracht in. Maar de eigenheid van het takenpakket (onder meer de kleinschaligheid en het directere contact met de bevolking) beperkt de schade.

GRENZELOZE MARKTEN

Politiek en staat zijn in de greep van allerlei krachten die hun uiterlijk grondig veranderen. Dat is ook zo voor de economie en de markten, die andere bewoners van de maatschappelijke driehoek. Ook hun grenzen zijn niet waterdicht. Tegelijkertijd groeit hun reikwijdte voortdurend. Daardoor is elke foto onvermijdelijk onscherp. Bovendien ontleen de markten dynamiek aan een forse omslag in de bedrijfscultuur en neemt de onzekerheid over hun toekomst toe.

I. NIET WATERDICHT

In allerlei gedaanten dringt de informele economie geregeld de formeel georganiseerde sector binnen. Soms is dat tijdelijk, bijvoorbeeld als een samenleving door oorlog of natuurramp in een schemerzone is terechtgekomen. In zo'n situatie verliezen allerlei afspraken en spelregels veel van hun kracht en betekenis. Dan ontstaat gegarandeerd een bloeiende zwarte markt. Er zijn daarvan ook duurzame vormen. In wat men *'failed states'* noemt, denk aan Congo, is de informele economie al decennialang prominent aanwezig.

Tegelijkertijd opent de digitale revolutie overal nieuwe mogelijkheden om in de schaduw economische activiteiten te ontwikkelen. Het is hier niet anders dan in de politiek. En is van de maffia niet gezegd dat het de rijkste multinational is? Zij zwerm uit (in haar Italiaanse, Russische of Japanse gedaante) en injecteert criminaliteit in het bankwezen en in de vastgoedsector – kortom in het hart van de kapitalistische economie.

II. ONONDERBROKEN EXPANSIE

Privatisering van aanvankelijk door de staat geleverde goederen en diensten is een eerste bron van groeikracht voor de markten geweest. Ook deregulering heeft deuren geopend, net als de PPS-formule waarin overheid en particuliere investeerders samenwerken. Het ziet er niet naar uit dat het eenrichtingsverkeer in de nabije toekomst zal afnemen.

Deze ontwikkeling kadert in een veel ruimere zucht naar ononderbroken marktexpansie. Wat in de Engelse vaktaal '*commodification*' heet is de creatie van alsmaar nieuwe goederen en diensten die een ruil- en gebruikswaarde hebben. Dat is de motor die de circulatie van kapitaal in gang houdt. Geld moet rollen. Arbeid is al veel langer het gebied bij uitstek voor dergelijke ingrepen. Recenter zijn de kunst, de sport, het boekwezen, de nieuwsmedia, de universiteit en de natuur in de brede zin van het woord door deze commerciële dynamiek gegrepen.

Tegelijkertijd is het geografische bereik van de marktsector spectaculair toegenomen. Talrijke bedrijven werken op wereldschaal. De producten en diensten die zij aanbieden zijn '*made in the world*'. Research, design, productie, marketing en verkoop van auto's, bijvoorbeeld, zijn al geruime tijd niet langer gebonden aan één locatie. Ze zijn uitgestrooid over meerdere continenten. De onderdelen van een wagen die in België wordt geassembleerd zijn in minstens zestig landen gefabriceerd. Daardoor hebben economische activiteiten heel vaak geen vast domicilie meer. Die afwezigheid van duurzame territoriale verankering vergroot het overwicht van de megabedrijven op nationaal opererende staten. (Daarover straks meer in hoofdstuk vijf.)

III. EEN CULTUUROMSLAG

Robuuste groei en mondiale reikwijdte zijn nergens zo present als in de private banksector. Daar zijn met die indrukwekkende schaalvergroting ook andere verschuivingen verbonden. De wereld van de haute finance is nu complexer en onoverzichtelijker dan ooit tevoren. Mede daardoor is een al bestaande karaktertrek – de neiging tot hermetische afscherming – gaan woekeren. De Duitse filosoof en socioloog Jürgen Habermas spreekt van de geboorte van een onwezenlijk parallel universum dat door investeringsbanken en hefboomfondsen naast de reële economie van goederen en diensten is verwekt.

Die evolutie in de bancaire sector rust op een culturele revolutie die ook, zij het in lichtjes afgezwakte vorm, in andere marktdomeinen voelbaar is. In de economie is maximalisatie van de winst van aandeelhouders het streefdoel. Dat gegeven is maatschappelijk aanvaard. Alleen is de zoektocht naar gewin ontspoord – vooral in de zakenbanken. Graaizucht is in die sector nu een overheersend ingrediënt van de bedrijfscultuur. Morele en politiek-ethische overwegingen zijn de eerste slachtoffers. De gevolgen daarvan lopen als een zwarte draad doorheen het hele boek.

Dat ethisch ondernemen en bankieren stilaan meer adepten vindt kan op termijn voor correcties zorgen. Het is een thema dat in deel twee terugkomt.

IV. ONVOORSPELBAARHEID

In kringen van ondernemers en bankiers neemt de zenuwachtigheid toe. De economische crisis confronteert hen en ook regeringen en parlementen met een vervelend dilemma. Er is, zo

wordt geroepen, geen alternatief voor verregaande budgettaire besparingen. Maar er is ook het besef dat zonder economische groei en dus blijvende koopkracht de crisis niet te bedwingen is. Er is duidelijk geen mirakelformule om deze tegenstrijdigheid weg te werken. Dat zorgt voor onrust. Bovendien is het absoluut niet zeker dat de bevolking van de in Europa meest getroffen landen, waaronder Spanje, Portugal en Griekenland, blijvend zal berusten in wat haar aan inleveringen is opgelegd. Om de hoek loeren vijandig populisme en politieke turbulentie.

Het hoort bij de dynamiek van de kapitalistische economie om steeds verder door te dringen in het sociale leven. Maar er zijn tekenen dat *commodification*, de creatie van nieuwe handelswaar, stilaan fysieke en ethische grenzen heeft bereikt. De aanmaak van altijd weer nieuwe financiële producten botst, door de chaos die de nu al beschikbare hebben veroorzaakt, op tegenstand. De verdere vermarkting van wat de aarde aan natuurlijke reserves heeft is al evenzeer problematisch. Het groeiende besef van de eindigheid van de blauwe planeet staat die expansie in de weg. Andere sporen, zoals de ombouw van genetisch materiaal tot koopwaar, zijn op ethische gronden vooralsnog grotendeels gebarricadeerd. Dat kan op termijn twijfels doen rijzen over de toekomstige groei van de markten.

Voor het bankwezen duiken bovendien sectoreigen problemen op. Er is de vrees dat de financiële crisis van na 2008 niet voorbij zal gaan, maar chronisch zal zijn. Want regeringen en banken zijn door hun onevenwichtige verstrengeling veroordeeld tot een noodlottige kringloop van ongelukken. En het wederzijdse wantrouwen tussen grootbanken dat onderling lenen sterk bemoeilijkte, is nog steeds niet helemaal verdwenen. Het gaat zeker niet om een homogeen blok. Dit alles verwekt onvoorspelbaarheid, een virus dat de sector zware schade kan toebrengen.

EEN ONZEKERE EN VERBROKKELDE BEVOLKING

Er zijn vele manieren om anno 2014 de bevolking – de derde bewoner van de maatschappelijke driehoek – in beeld te brengen. Hier is gekozen voor één enkele camerastand. Veel van wat mensen in hun denken en doen beïnvloedt, ook in de politiek, is vandaag veroorzaakt door technologische ontwikkelingen. Niet te verwonderen, zeggen wetenschapsfilosofen, nu we in vele opzichten onze natuurlijke biotoop geruild hebben voor een technotoop. Die invloed is tastbaar in de onmiddellijke omgeving van politiek en democratie. Globalisering, massale immigratie, de komst van wat een risicomaatschappij is genoemd, individualisering, de opmars van sociale media, demografische trends zijn in hoge mate de producten van technologische groeispelingen. Hun effecten zijn gekleurd door ambiguïteit. Meestal zijn zij bronnen van ongeziene mogelijkheden voor individuele en collectieve ontplooiing. Tegelijkertijd zijn zij leveranciers van angst en onzekerheid (I). Zij vergroten, ten tweede, op frappante wijze de verscheidenheid in de bevolking (II).

I. OVERLEVEN IN EEN BROEINEST VAN ONZEKERHEDEN

Zygmunt Bauman's inleiding op *Vloeibare tijden. Leven in een eeuw van onzekerheid* (2011) draagt als titel 'Moedig in het broeinest van onzekerheden'. Globalisering, migratie en individualise-

ring scheppen ruime kansen voor mens en maatschappij. Zij liggen in domeinen als economie, cultuur, vrije tijd, lifestyle. Maar vandaag valt toch vooral de groei van onzekerheid op. In zijn *In Search of Politics* (1999) legde Bauman haarfijn uit hoe het komt dat een wijdverspreide cultuur van de angst is ontstaan. Wat ons bang maakt, zegt hij, is een combinatie van drie zorgwekkende trends. Het gaat om de geleidelijke sloop van wat in het Engels *security*, *certainty* en *safety* heet. Omzetting van deze sleutelwoorden in het Nederlands is niet eenvoudig. Laat me het houden bij geborgenheid (wat morgen komt is min of meer voorspelbaar), zekerheid (de waarden waarmee we in ons leven ordening brengen behouden hun kracht en betekenis) en veiligheid (er zijn geen gevaren die we niet aankunnen). Geborgenheid krimpt onder de druk van de veranderlijkheid en de verscheidenheid die in onze wereld geslopen zijn. Dat er nog nauwelijks zekerheden zijn is een van de weinige zekerheden waarmee we moeten leven. Een bijkomend probleem is dat wij ook geen greep krijgen op de krachten die deze psychische stutten onder ons wegtrekken. In onbekende commandokamers wordt, bijvoorbeeld, beslist wie morgen werk heeft en wie niet.

Niet de verandering op zich is het probleem. Het is de snelheid waarmee dat gebeurt. Of beter, het zijn de onvoorziene wijzigingen in het tempo waaraan die veranderingen optreden. Dat het debiet van de migratiestromen vertienvoudigd is. Dat de economie in een ontzaglijk snel tempo mondiaal geworden is. Dat het internet nu miljarden mensen met elkaar verbindt. Maar de beste demonstratie blijft de verkruiemeling van het Oostblok. Enkele maanden volstonden om een bouwwerk dat uit schokbestendig beton leek opgetrokken, te laten ineensinken. We hebben nog niet geleerd om het onverwachte te verwachten.

1. Globalisering

Dat de wereld ons dorp is geworden is verreweg de meest wel-sprekende omschrijving van wat globalisering is. Maar zij zegt niets over de wegen waarlangs deze ontwikkeling voortschrijdt. Ik bespreek vier van deze sporen.

1. Er is wat sociologen 'de verdichting van de wereld' noemen. De fysieke afstand tussen mensen, volkeren, culturen krimpt. Dat is het product van de nieuwe transportmiddelen. Reizen gaat sneller, is goedkoper, is veiliger. De hele wereld ligt binnen het bereik van velen. De televisie is een vorm van reizen die voor een nog veel grotere groep van mensen toegankelijk is. Het brengt de wereld dagelijks in de huiskamer binnen. Dit medium maakt het bovendien mogelijk dat honderden miljoenen individuen gelijktijdig een politieke gebeurtenis of een cultureel evenement meemaken. Het world wide web is verdichting in een weer andere gestalte. Wie wil kan waar hij zich ook bevindt het nieuws lezen, beluisteren of bekijken zoals het gebracht wordt in Europese, Amerikaanse, Aziatische of Afrikaanse landen. En dat even snel als wie daar woont.

2. De culturele kant van de globalisering is een cocktail van ingrediënten. Modetrends, muziekgenres, culinaire gewoontes, politieke gedachten, religieuze opvattingen en rituelen pendelen heen en weer tussen landen en continenten. Soms gaat het om eenrichtingsverkeer, als Westerse en vooral Amerikaanse cultuurelementen de rest van de wereld infiltreren en domineren. Maar geregeld loopt het traject ook van Oost naar West en van Zuid naar Noord. Ook hier is de televisie het krachtigste instrument.

Het tempo op het tweede spoor van de globalisering ligt laag. Of veel mensen hun denken over de samenleving al een mon-

diale dimensie geven is twijfelachtig. Dat is niet verwonderlijk. Lange tijd trokken in ons land de parochie, het dorp en de streek de grenzen waarbinnen de meeste mensen leefden en dachten. De uitbreiding van het stemrecht, de invoering van de dienstplicht, de moderne vervoermiddelen en de nieuwe media hebben dat stapsgewijze veranderd. De komst van de Europese Unie sloopte weer andere grenzen, al is de identificatie met deze sociale, politieke en economische ruimte nog uitermate gebrekkig. Hoe zouden mensen zich dan nu al wereldburgers kunnen voelen?

Niettemin ontbreken de tekenen van zo'n evolutie niet helemaal. Dat 'misdaden tegen de menselijkheid' en 'universele rechten van de mens' staande uitdrukkingen zijn geworden is veelzeggend. Dat doet vermoeden dat over alle nationale, etnische, religieuze verscheidenheid heen gedacht wordt in termen van een wereldgemeenschap. Hoe verspreid dat besef is weten we niet, maar hier en daar lijkt het toch al verankerd in de geesten. De milieurisico's die we met zijn allen lopen leiden naar een wat gelijkaardige ontwikkeling: het aanvoelen dat de aarde ons gemeenschappelijk tehuis is. En dan is er, zeker in het rijke Noorden, het effect van de immigratie. Vermoedelijk is de multiculturele realiteit die eruit voortvloeit momenteel meer bron van angst dan van tevredenheid, maar ze werkt hoe dan ook in op het bewustzijn. Ook zo dringt de wereld in ons denken binnen.

3. Er duiken ook steeds vaker problemen op die de mensheid als geheel kunnen treffen. Voorbeelden daarvan zijn de milieuvervuiling, de internationale criminaliteit, het terrorisme, epidemies. Het SARS-virus stoorde zich een tiental jaren geleden niet aan grenzen en maakte in twee, drie weken slachtoffers in alle werelddelen.

4. Transnationale organisaties zijn tegelijkertijd motor en product van de globalisering. Zij verschijnen in allerlei gedaanten en formaten. Men schat het aantal internationale politieke organisaties (igo's) op zo'n duizend. Het Europees parlement, de VN, de Wereldbank, het IMF, de NAVO zijn de bekendste. Multinationals bemannen de markt. Grensoverschrijdende ngo's nemen razendsnel in aantal toe. Zij vormen de civiele dimensie van de globalisering. En er zijn, in de schaduw van dat alles, de ico's, de internationale criminele organisaties.

Kortom, economie, media en cultuur hebben nu bijna de hele planeet als adres. Geen enkele douane of drempel houdt hen tegen. Sommigen onder ons zien het opschuiven van de horizon als een in vele opzichten verrijkende ervaring. Want grenzen zijn grendels. Maar aan de andere kant bieden zij ook bescherming. Zij laten toe mensen, waarden en gedachten op afstand te houden. Bovendien markeren zij de scheidingslijn tussen wij en de anderen. Vandaag vervagen barrières aan een hoog tempo. Voor heel wat mensen is dit een angstwekkend gebeuren. Elke schaalvergroting verwekt onzekerheid. Daarom wordt in de onmiddellijke omgeving naar compensatie gezocht. Dat is een constante in de geschiedenis. Nu de wereld een dorp wordt, stijgt de behoefte om van ons dorp een beetje meer onze wereld te maken. Vandaag neemt dat de gedaante aan van cocooning op het niveau van de buurt, de wijk, de vriendengroep.

2. Immigratie

Elk jaar arriveren in een land als België tienduizenden mannen en vrouwen uit alle hoeken van de wereld. Hoe dichter hun land en cultuur op de onze lijken, hoe meer wij hun aanwezigheid als een mogelijke troef zien. (Al vinden wij dat Al-

banezen en Roemenen van heel ver komen.) Met alle andere immigranten hebben wij het meestal moeilijker.

Die reacties doen denken aan wat 130 jaar geleden gebeurd is. De burgerij van de late negentiende eeuw vreesde de binnenlandse migranten die vanuit het platteland in hun steden neerstreken. De angst vloeide voort uit de confrontatie met vreemde zeden en gewoonten, met gebrek aan hygiëne en, vooral, met echte en vermeende criminaliteit. Het is die cocktail die de welstellende bange, blanke burger van toen deed zeggen en schrijven dat de aangespoelde arbeiders een '*classe dangereuse*' vormden.

Herhaalt de geschiedenis zich? De vrees die de immigratie vandaag verwekt is van een andere orde: meestal in omfloerste termen geformuleerd, minder agressief, meer verbonden met de andere bronnen van onzekerheid die in dit hoofdstuk ter sprake komen. Toch is de verwantschap er. De immigratie is weliswaar geen leverancier meer van cholera (dé schrik van de burgerij in de tweede helft van de negentiende eeuw). Nu zien sommigen eerder een bedreiging van culturele aard, bijvoorbeeld in de gedaante van de islam. Maar de overeenkomst is het meest uitgesproken waar het om de angst voor overlast en misdaad gaat. Opnieuw is er de neiging om de oorzaak van allerlei ongemakken en van kleine en grote criminaliteit op de rekening van 'de vreemdelingen' te schrijven. Van sommige zones in de stad wordt, terecht of niet, gelooft dat ze onveilig zijn. Mensen mijden deze straten en pleinen, waardoor zij de facto hun publieke karakter verliezen.

3. Individualisering

Individualisering is een beladen term. Het woord staat dicht bij 'individualisme' en daarom roept het geregeld een morele of ethische veroordeling op. Hier moet dat niet. Het gaat ge-

woon om de naam van een maatschappelijke ontwikkeling die zorgt voor erosie van uniforme gedragspatronen. Beperkingen in het uitzetten van een eigen levenstraject zijn voor zeer veel mensen in aantal verminderd, dat is het. Keuzemogelijkheden zijn in de plaats van versperringen gekomen. Parallel daaraan groeien de mogelijkheden voor het individu om een levensloop te ontwikkelen die nauwer aansluit bij zijn of haar particuliere visies, wensen en verlangens. Dat is vooral te zien in de werelden van arbeid en gezin. Het aanbod aan soorten arbeid is spectaculair gegroeid. Er zijn de vele hybride vormen die tussen werkloosheid en volledige tewerkstelling liggen: interim-arbeid, seizoenarbeid, ingroei- en uitgroei banen, jongerenstages, duobanen. Ploegen- en nachtarbeid worden toegankelijk voor grotere aantallen werknemers, vrouwen inclusief. Thuiswerk, tijdscrediet en ouderschapsverlof zijn in opmars. In een loopbaan zitten nu ook veel vaker spoorwisselingen. Ook de overgang van arbeid naar rust is onscherp geworden. De leeftijd waarop mensen uit het economisch-actieve leven stappen varieert veel meer dan vroeger. Prepensioen, brugpensioen en uitgroei baan spreiden de oversteek over meerdere jaren. In dezelfde richting gaan bepaalde ontwikkelingen in de sfeer van het gezin. Ook hier is het aanbod van gedragsmodellen toegenomen. Ongehuwd samenwonen, latrelaties, ongehuwd moederschap, homofiele huwelijken zijn sociaal en zelfs juridisch gezien aanvaard. In vele restaurants van het leven is de dag-schotel vervangen door het eten à la carte. Elk individu is, met andere woorden, bijna zijn eigen planbureau geworden. Meestal wordt dat als positief ervaren.

Deze ontwikkeling heeft evenwel ook andere, meer problematische gevolgen. Wijk en werkplaats, gezin en familie hebben decennialang het individu aan vaste scenario's gebonden. Dat was soms een bron van ergernis. Maar opgelegde routes bieden ook comfort. Zij hebben net zoals fysieke grenzen twee

gezichten: zij leggen beperkingen op en bieden tegelijkertijd bescherming. Wijk en werkplaats, gezin en familie waren ook broedplaatsen van solidariteit en bijstand. Lossere banden met deze regisseurs leiden op materieel vlak tot een nieuw soort kwetsbaarheid.

Er is nog iets anders. Nu de mens zijn levensloop zelf meer kan (of moet) uitstippelen, verschuift de verantwoordelijkheid. Zij verhuist grotendeels naar het kiezende individu. De schuld kan, als er wat misgaat of als een keuze verkeerd blijkt te zijn, minder dan vroeger op God of op de natuur, op het gezin of op de samenleving gelegd worden. Ook falen wordt dus een zaak van het individu. Deze vorm van responsabilisering, met de daaraan gehechte risico's, leidt tot psychische en sociale problemen.

Ik ontleen aan de Nederlandse socioloog Kees Schuyt een metafoer die goed aangeeft wat er verder nog op het spel staat. Schuyt gebruikt het verschijnsel van de filevorming op een autosnelweg om uit te leggen hoe een samenleving functioneert, hoe deeltjes (de individuele chauffeur) het geheel (de file) voortbrengen. Dezelfde metafoer laat ook zien hoe individualisering zonder nieuwe vormen van overleg en coördinatie uitloopt op chaos, hoe geïndividualiseerde mobiliteit ('mijn auto, mijn vrijheid') kan uitmonden in stilstaand verkeer ('mijn auto, mijn onvrijheid').

Opgelegde gedrag patronen kneden niet alleen dat wat wij doen. Zij leveren ook een stuk van de gietvorm waarin onze identiteit tot stand komt. De vraag 'wie ben ik?' ligt voor een groot gedeelte beantwoord in de rollen die onze omgeving ons oplegt. Wat de maatschappij een man, een vader, een arbeider of een katholiek aan modelgedrag voorschrijft, vormt als het ware een spiegel waarin het individu 'zichzelf ziet'. Als deze rollen vervagen, zoals dat in de wereld van arbeid en gezin aan het gebeuren is, geeft de spiegel geen scherp beeld

meer. Het gevolg daarvan is een open of sluimerende identiteitscrisis. Voor een antwoord op de vraag 'wie ben ik?' moet het individu dan op zoek gaan naar nieuwe spiegels. Eén route loopt over de identificatie met een etnische gemeenschap. Het kan geen toeval zijn dat juist vandaag zo velen een of andere vorm van nationalisme aankleven. Samen met anderen gebruiken zij een gedeelde moedertaal, cultuur of verleden als bouwstenen voor de (re-)constructie van een identiteit.

Er komt ook een nieuwe soort sociale ongelijkheid opzetten. Individualisering betekent dat mensen meer kunnen (of meer moeten) uitzoeken welke weg zij gaan. Trefzeker kiezen is een uitermate belangrijk element aan het worden. De sociale vaardigheden die men daarvoor nodig heeft, zijn niet iedereen gegeven. Ook scholing is cruciaal. Voor bepaalde jongeren, aan wie voortgezet onderwijs is voorbijgegaan, gelden juist daarom aanzienlijke vrijheidsbelemmeringen. En vele opties zijn alleen bereikbaar voor wie ze kan betalen, wat dan weer het belang van goed en vast werk onderstreept. Wie slecht scoort op de arbeidsmarkt, kan veelal niet genieten van de nieuw geboden zelfstandigheid. De vrijmaking, die met individualisering gepaard gaat, produceert bijgevolg winnaars én verliezers.

4. Risicomaatschappij

Wat zou er gebeuren als radioactiviteit zou jeuken? De vraag is van Ulrich Beck. Dat zou ons goed van pas komen, zegt hij bij wijze van antwoord. Want kenmerkend voor de meeste risico's van deze tijd is dat we ze niet zien, horen, ruiken, voelen, noch smaken. Antibiotica in het drinkwater, vuiligheid in het rundvlees, radioactieve besmetting in de buurt van een kerncentrale, fijn stof in de lucht: het ligt allemaal buiten het bereik van de zintuigen waarmee de mens gewoonlijk registreert

wat hem bedreigt. Die onteigening van onze zintuigen is erg verontrustend, ook al omdat het zowat onmogelijk is om zich te verweren tegen de verborgen dragers van allerlei onheil. Bovendien vertonen we de hardnekkige neiging om deze onzichtbare en onhoorbare gevaren niet te willen zien of horen. Zelfs de shock die de kernramp van Tsjernobyl (1986) en de dioxine in het kippenvlees (1999) ons gaven, verdampte snel. De cynicus in Beck schrijft daarover: 'De halveringstijd van het gealarmeerde publiek schommelt volgens de statistieken, naargelang de aard van de catastrofe, tussen een paar weken en verschillende maanden.' Dat heeft veel te maken met het gemak waarmee we via de sluipwegen van het zelfbedrog deze risico's aanvaarden. En met de ruis in de berichten die de wetenschap en de media over deze verdoken vijanden verspreiden. Vandaag zegt mijn krant dat zout de kans op hartziekten vergroot, morgen citeert ze een of andere geleerde die deze sombere gedachte weglacht. Een week geleden lees ik dat de verbrandingsoven in mijn buurt zo zuiver werkt als wat, de dag nadien bestookt een team van wetenschappers me met een hele rist onheilspellende cijfers over diezelfde installatie. Eerst overvalt me twijfel. Wat later, bij het horen van weer een andere alarmklok, is mijn reactie: *so what?* De confrontatie met een teveel aan dissonante geluiden verwekt onverschilligheid, dat is bekend.

Net zoals de individualisering veroorzaken deze risico's een nieuwe vorm van sociale ongelijkheid. Met aan de ene kant zij die het geld en de kennis hebben om zo veel mogelijk risico's te vermijden. Met aan de andere kant al wie niet in staat is om zich te verweren tegen de verborgen dragers van allerlei onheil. We hebben nu al politieke en de economische vluchtelingen. Binnenkort komen daar gegarandeerd eco-vluchtelingen bij.

II. DE SAMENHANG IS VERZWAKT

Hoofdstuk één beschreef hoe politiek als activiteit in stukken gebroken is. En hoe die versplintering nog toeneemt. Voortschrijdende fragmentatie is er ook in de bevolking. Immigratie, demografische trends, individualisering en ontwikkelingen in de media zorgen daarvoor.

1. Immigratie

De bevolking van de stad Brussel telt 163 nationaliteiten (per 1 augustus 2013). Drie op de tien Brusselaars zijn niet-Belgen. Sommigen zijn hier legaal, anderen zijn het niet. Daarnaast zijn er de velen die wij nog allochtoon noemen, maar die als Belg geregistreerd staan. Die enkele cijfers maken zichtbaar hoezeer immigratie de homogeniteit van een bevolking doet afnemen en voortdurend nieuwe minderheden doet ontstaan. Alleen al het debat over het stemrecht voor niet-Belgen geeft aan dat die trend verregaande gevolgen heeft voor politiek en democratie. Hij zorgt ook voor een sprongsgewijze toename van de heterogeniteit in de werkende bevolking, wat haar politieke en sociale mobilisering bemoeilijkt. Bovendien weten we dat immigratie een samenleving confronteert met vragen die gaan over de eigen identiteit, over wie we zijn en overmorgen willen zijn en over hoe die ‘anderen’ in die identiteit opgenomen kunnen worden.

2. Demografie

De vergrijzing heeft gevolgen die zich op vele plaatsen laten voelen. Niet het minst omdat veroudering in meer etappes verloopt dan vroeger. Lange tijd was er alleen sprake van ‘de derde leeftijd’, van ‘bejaarden’. Nu veroorzaakt het proces drie,

vier goed te onderscheiden types van mensen op leeftijd. Dat is niet zonder belang voor het beleid in een welvaartsstaat. Maar de veralgemeende tewerkstelling van vrouwen is wellicht de meest ingrijpende bron van toenemende diversiteit. De forse influx van vrouwen op de werkvloer heeft consequenties in zowat alle domeinen van het samenleven.

3. Individualisering

De gedachte dat de individualisering op grote schaal verbroekeling in de bevolking teweegbrengt is een gemeenplaats. In *The Future of Democracy in Europe*, een green paper van de Raad van Europa, zijn de effecten meer in detail in kaart gebracht. De diversiteit aan levenssituaties vermenigvuldigt ook de verscheidenheid aan politieke, sociale en economische belangen. Historisch gegroeide verbanden zoals klasse, religie en ideologie verliezen daarom aan betekenis en kracht. Ook klassieke partijen en vakbonden hebben het moeilijk om mensen te mobiliseren. Zelfs een zo cruciaal concept als 'het algemeen belang' verzwakt. Toch ontwikkelen zich geleidelijk nieuwe types van groepsvorming en belangenverdediging. Ze hebben over het algemeen een meer flexibele structuur en zijn in hun besluitvorming meer op participatie gericht. Het is een gegeven dat in deel twee uitvoerig terugkomt.

4. Oude en nieuwe media

Oude en nieuwe media richten zich nu sterker dan voorheen op nichepublieken. Dat maakt het mogelijk om de levering en de consumptie van nieuws verregaand te individualiseren. In de audiovisuele sector is het de spectaculaire groei van het aantal zenders die zulke kansen schept. Politieke berichtgeving, bijvoorbeeld, is op het stuk van omvang en teneur bij wijze

van spreken *à la tête du client* te maken. Zoals elke man of vrouw, door zappend door het aanbod te gaan, zijn of haar privéjournaal kan bricoleren.

Het internet vergroot die kansen nog. Via de websites van kranten en zenders is de stap naar personalisering kleiner gemaakt. Youtube, blogs en Twitter zijn geïndividualiseerde vormen van nieuwsproductie.

HET MIDDENVELD, SCHAKEL EN DRUKREGELAAR

Schrijven over politiek in landen als België en Nederland gebeurt nu en dan met woorden die speciaal voor hen ontworpen lijken te zijn. ‘Middenveld’, ‘verzuiling’ en ‘ontzuiling’ horen daarbij. Meestal zijn zij nauwelijks te vertalen, waardoor zij al eens letterlijk opduiken in Engelstalige vaktijdschriften. Zo ontstaat de indruk dat de verschijnselen zelf ook uniek Belgisch of Nederlands zijn. Maar dat is zeker niet het geval met wat bij ons ‘het middenveld’ heet.

De ruimte binnen de driehoek die staat, markt en bevolking verbindt, is overal op een of andere manier ingevuld. Spanje ten tijde van generaal Franco en Portugal onder president Salazar hadden een ruim ontwikkeld middenveld, maar het was zo opgebouwd dat het de instandhouding van het autoritaire staatsbestel in de hand werkte. Ook binnen de familie van democratieën is er grote diversiteit, zowel wat vorm en strategie betreft. In de Verenigde Staten ontbreken de hechte onderlinge banden die in België aan tal van organisaties schaalvoordelen geven. De *citizen groups* in de VS opereren veel meer als losse spelers op het veld. Er zijn ook Europese landen die vandaag streven naar zo weinig mogelijk middenveld. Een extreme verwoording van die optie is te vinden in een veel geciteerde uitspraak van Margaret Thatcher: *‘And, you know, there is no such thing as society. There are individual men and women, and there are families. And no government can do anything except through people, and people must look to themselves first.’* Deze stelling is in vele varianten overgenomen.

Voormalig premier Guy Verhofstadt is de vader van een ervan. In zijn eerste *Burgermanifest* (1991) is het middenveld de absolute boeman. Vakbonden, ziekenfondsen, patroonsorganisaties commanderen de politieke partijen, koloniseren de staat en werpen een dam op tussen burger en beleid. Zijn medicijn is radicaal: de individuele burger moet zich 'rechtstreeks en zonder tussenpersonen kunnen laten horen over staatszaken. De partijen en hun stille raadgevers moeten derhalve plaats ruimen.' (pp. 49-50) Het is de mantra van de directe democratie met het bindende referendum als kroonjuweel. Verhofstadt zal wat later gas terug nemen. In *De Belgische ziekte* (1997, p. 25) schrijft hij: 'Je moet geen afkeer hebben van het middenveld, ieder van ons is er op ontelbare manieren mee verbonden.' Maar het moet wel zijn plaats kennen: 'Eens het beleid door de politieke verantwoordelijken is vastgelegd, kan, of beter moet het middenveld actief betrokken worden bij het invullen en het uitvoeren van dat beleid.' (pp. 60-61) Meer moet en mag dat niet zijn. Recent is dit gedachtegoed ook in de visie van N-VA te vinden. Het kwam aan de oppervlakte naar aanleiding van de financiële crisis in de christelijke werknemersorganisatie ACW. De partij viseert de Vlaamse arbeidersbewegingen omdat zij nog steeds op het stuk van belangenverdediging een recht van eerstgeboorte uitoefenen. De argumenten zijn bekend. Zij bezetten de politieke ruimte, want langs de weg van de voldongen feiten schuiven zij kiezerskorps, regering en parlement de facto terzijde. Zij vervallen bovendien, dankzij de bevoorrechte positie die zij in het verleden verworven hebben, het normale spel van vraag en aanbod in de politiek. Ook de meer extreme versie van de directe democratie, zoals zij in Verhofstadts oudste burgermanifest verscheen, is niet helemaal verdwenen. Zij duikt de laatste tijden geregeld op in de pleidooien van oude en nieuwe populist. Zij willen regeren in de naam van de volkswil of, beter

nog, van de zwijgende meerderheid. Zij staan liever tegenover geïsoleerde individuen dan tegenover goed georganiseerde, politiek ervaren tegenspelers. Dan is niet de keizer, maar de kiezer naakt.

Maar wat is in een democratie dan wel de rol van al die verenigingen op het middenveld?

I. EEN ONMISBARE SCHAKEL

Het is niet goed wanneer burgers als losse atomen in de sociale en politieke ruimte rondzweven. Isolement leidt tot problemen, voor henzelf en voor de gemeenschappen waarin zij thuishoren. Dat geldt ook voor de verhouding tussen bevolking en politiek. De burger, de staat en de democratie zijn gebaat met een dynamisch verenigingsleven – van vrijwilligerswerk over voetbalclubs tot vakbonden, waarin velen met elkaar verbonden zijn. Het helpt bij de promotie van individuen tot burgers en het vergroot de slagkracht van de overheid.

1. Politieke inburgering

Verenigingen zijn er in alle maten en kleuren. Sommige leveren hoofdzakelijk ontspanning of training in technische vaardigheden. Politiek lijkt dan veraf. Andere zitten daar dichtertegenaan. Omdat zij deels leven bij de gratie van overheids-subsidies of omdat zij expliciet aan belangenbehartiging doen. Toch bieden zij allemaal, de ene wat meer dan de andere, ervaringen die uiteindelijk de mensen dichtert bij de politiek brengen. Inburgering is het resultaat, voor iedereen en voor de gezondheid van de democratie van onschatbaar belang. De productie ervan loopt over minstens twee wegen.

1. Het vraagt behendigheid en vertrouwdheid met de spelregels om het te voet, per fiets of met de auto te redden in het verkeer. Het is niet anders in het sociaal en politiek verkeer. Kennis van wat de geldende waarden en de normen zijn is nodig. Eenvoudig is dat niet. Zeker niet in België, een land waar ongeschreven regels ook in de politiek, zwaarder wegen dan wat op papier is gezet. En waar de lat van de principes zo hoog wordt gelegd dat wie wil er meestal met gemak onderdoor kan. Dat schept verwarring. Migrantanten zijn heus niet de enigen die vaak blind moeten navigeren. Het verenigingsleven kan helpen. Het is leverancier van sociale en politieke vaardigheden. Het gaat onder meer om het besef dat solidariteit en eigenbelang niet tegenstrijdig zijn: ik help je nu, in de verwachting (beter nog, in de zekerheid) dat je mij in de toekomst zal helpen. Het gaat evenzeer om de groei van verantwoordelijkheidszin, van vertrouwen in de medemens, van begrip voor de onvermijdelijkheid van compromissen. De fabricage van dat alles verloopt in de organisaties van het middenveld meestal op een heel spontane wijze, slechts zelden langs schoolse weg. Ze lukt bovendien in een brede waaier van verenigingen. Niet alleen in deze die uitdrukkelijk op de politiek gericht zijn, zoals vakbonden of Amnesty International. Maar ook in een sportclub of in het vrijwilligerswerk leer je wat fair play en solidariteit zijn. Of in een oudervereniging waar leden informatie uitwisselen, ervaring opdoen met *self-government*, gaan inzien dat de rechten van een individu kunnen botsen met de belangen van de gemeenschap, een voorzitter (m/v) kiezen. Zo leren zij werken met tal van sleutelementen uit de politiek.

2. Burgers hebben belangen. De verdediging ervan is uitermate zwak als zij vanuit de positie van louter individu of passieve consument van overheidsbeleid wordt opgezet. Vele ver-

enigingen bieden collectieve ondersteuning. Ook dat leidt tot inburgering, tot betrokkenheid op de politiek. Het begint al bij de eerste stappen in de vorming van de politieke agenda. Daar start de transfer van maatschappelijke impulsen ('doe iets aan de fiscale fraude', 'mindervalide kinderen vinden geen school', 'bestraf rijden onder invloed strenger', 'daklozen vriezen dood') naar de plaatsen waar uiteindelijk de beslissingen zullen vallen. Die agendasetting is een ware uitputtingsslag. Er melden zich elke dag talloze noden en eisen aan als kandidaten voor verdere verwerking. Slechts enkele ervan zullen de tocht naar de zenuwcentra van de politiek overleven, want de weg is bezaaid met hindernissen. Het doet denken aan een trechter die bovenaan heel breed is en erg smal aan de onderkant, daar waar de definitieve agenda tevoorschijn komt. In dat traject vallen drie drempels op.

Vragen uit de samenleving dringen maar door als zij zichtbaar (te maken) zijn. Dat is een eerste horde. Het komt erop aan te zorgen dat signalen uit de maatschappelijke ruimte opgevangen en, als ze te zwak zijn, versterkt worden. Dat gaat meestal niet vanzelf. Maar nogal wat spelers op het middenveld beschikken over instrumenten (een memorandum, een opvallend persbericht, een staking, een ludieke actie) om dat te doen. Wie geen toegang heeft tot wat het middenveld biedt valt bijna gegarandeerd uit de boot.

Niet alles wat de eerste barrière trotseert, gaat door. Er is veel meer nodig, namelijk de erkenning dat een probleem de individuele kopzorgen overstijgt en, vooral, dat overheidsingrijpen vereist is. Hier dooft een hele reeks van noodsignalen uit. Zo is lange tijd gedacht dat er voor chronische armoede geen collectieve remedie bestond. Of dat geweld tegen vrouwen in de familiale sfeer geen staatszaak is. Dat daar verandering in is gekomen is te danken aan de hardnekkige strijd van emancipatiebewegingen.

De derde drempel is de hoogste. Een vraag naar overheids-optreden blijft hangen als mobilisatie van medestanders achterwege blijft. Het is een bepalend moment. Ook in deze fase zijn organisaties uit het middenveld onmisbaar. Zij kunnen mobiliseren, een beroep doen op eerder verworven machtsposities, verwijzen naar hun representatief karakter, dreigen met het weigeren van steun bij verkiezingen. Dat is ook de reden waarom kleine of lokale verenigingen in ruimere verbanden opgaan. Dat geeft hen en hun leden meer middelen om een collectieve vuist te maken.

De pers oefent op deze hordeloop een niet te miskennen invloed uit. Kranten, radio en televisie zijn uitermate geschikt om maatschappelijke problemen zichtbaar te maken. Zij dragen in zich de mogelijkheid om als 'early-warning systems' te werken, om op de sociale radar te melden dat er iets aan de hand is. Journalisten kunnen bovendien een kwestie, een eis, een verwachting die in een bepaalde groep leeft door herhaalde media-aandacht op de agenda van de politici inschrijven. Maar zij kunnen een dossier ook letterlijk dood-zwijgen. Wie op het middenveld verantwoordelijkheid draagt heeft er bijgevolg alle belang bij om de media als bondgenoot te zoeken.

2. Drukregelaar

Ook politiek en staat hebben nood aan een performant middenveld. Het model van de representatieve democratie wekt twee substantiële verwachtingen. Dat wie regeert luistert naar wie hen heeft verkozen. En dat op een daadkrachtig en verantwoordelijk beleid gehoopt mag worden. Aan beide, zal in hoofdstuk zes te lezen zijn, is nauwelijks tegelijkertijd en met redelijk succes tegemoet te komen. Een bloeiend verenigingsleven kan die kloof tussen belofte en werkelijkheid toch enigszins dempen. We weten dat de signalen uit de samenleving over het algemeen ambivalent en tegenstrijdig zijn. De organi-

saties van het middenveld kunnen ruis uit de geluiden halen. Dat helpt om de agendasetting in de politiek zo dicht als kan te laten aansluiten op wat er in de bevolking leeft. Tegelijkertijd groeperen en zeven zij vaak wat aan dossiers in de richting van de politici gaat. En zoeken zij geregeld naar compromissen in eigen kring. Zo werkt het middenveld dus ook als onmisbare drukregelaar.

II. VERZUILING, EEN VOORBEELD UIT HET VERLEDEN

De historische wortels van de verzuiling in België liggen in de tweede helft van de negentiende eeuw, toen het oprukken van de wereldlijke staat een van godsdienst en Kerk ontvoogde samenleving dreigde voort te brengen. Daarom heeft de clerus toen tussen staat en gelovigen een beschermende muur opgetrokken van eigen scholen, hospitalen, week- en dagbladen, sportclubs, cultuurverenigingen, bibliotheken, fanfares en wat later vakbonden en ziekenfondsen. De uitbreiding van het kiesrecht in 1893 vroeg ook om een partijpolitieke en electorale omkadering van de aanhang. Langs dezelfde weg en met dezelfde oogmerken ontstond, bijna gelijktijdig, een socialistisch netwerk. De liberalen volgden later.

De verzuiling was in wezen een reactie op een hele reeks van uitdagingen: de politieke en sociale inburgering van de vele honderdduizenden mannen en vrouwen die naar de steden afzakten, de gedisciplineerde opname van een massa nieuwe stemgerechtigden, de domesticatie van een oproerige arbeidersklasse. En het werkte nog ook. Het scenario was duidelijk voor herhaling vatbaar. Dat gebeurde al in de jaren twintig van de twintigste eeuw. Bezetting van pas ontdekte terreinen (de vrije tijd, radio en film, volksopvoeding, natuurbeleving) was nu de opdracht. De verzuiling schoof probleemloos deze

maatschappelijke zones binnen. In de nadagen van de Tweede Wereldoorlog bewees die strategie opnieuw hoe bruikbaar ze was als draaiboek bij de herinrichting van de samenleving. Er kwam een explosie van organisatorische energie op welzijnsgebied en de katholieke, de socialistische en de liberale organisaties en verenigingen leverden de mensen en het kader. In ruil gaf het royale subsidiebeleid van de overheid hen sterke groei-impulsen. Opkomst en uitbouw van de verzorgingsstaat vallen dus in de tijd volledig samen met de spectaculaire expansie van de zuilen. De verkaveling van de bevolking in een drietal percelen had wel niet alle groepen evenzeer in haar greep. Zij raakte vooral de arbeiders, in mindere mate de middengroepen en had weinig of geen effect op de bovenste lagen van de samenleving.

Ondertussen was de verzuiling ook een grote rol gaan spelen in de productie van politieke stabiliteit. Onder meer de vakbonden en de ziekenfondsen zorgden voor voorspelbaarheid in het kiesgedrag. Zij leverden, via wat je koppelverkoop kan noemen, stemmen en spijsden de kiescampagne van de partij waarmee ze getrouwd waren. Zeker zo belangrijk was de nauwe band met de staat. De basis van deze liaison was, zoals wel meer gebeurt, een ruilhandel. De staat gaf een hele reeks maatschappelijke activiteiten (onderwijs, welzijnszorg ...) in onderaanneming aan de zuilverenigingen. Zo waren die baas in eigen huis, maar het huis was wel ten laste van de gemeenschap. Zelfs de voorbereiding van wetsvoorstellen werd toevertrouwd aan de studiediensten van de verzuilde organisaties. Dit maakte hen als het ware aandeelhouders in de staatszaak.

Tegelijkertijd is overbelasting van de politieke machinerie beperkt gehouden. De conflicten op levensbeschouwelijk en sociaaleconomisch vlak waren in hoge mate voorspelbaar. De kampen en hun standpunten waren immers grotendeels gekend. Zo kon men anticiperen en tijdig ontmijners inzetten.

Dat bracht routine in het politieke leven. Er waren tevens standaardoplossingen in voorraad, grote en kleine pacten waarmee elkaars eisen werden afgekocht. En de bevolking aanvaardde die compromissen onder zachte druk van de zuilelites, zij het soms morrend. In de zuilorganisaties was er ook interne compromisvorming, waardoor zij het takenpakket van regering en parlement beperkten.

ONTSPOORDE RELATIES

DE INVASIE VAN DE MARKTEN

Elke vorm van samenleven wordt, sociologisch gezien, gedragen door een driehoeksverhouding – met de politiek, de economie en de bevolking als partners. Het middenveld bemiddelt. Hun onderlinge afstemming kleurt de slagkracht en de geloofwaardigheid van de parlementaire democratie.

Op de agenda staat nu eerst de vraag hoe politiek en economie, staat en markten in het recente verleden met elkaar zijn omgegaan. De vorige hoofdstukken hebben onmisbaar materiaal voor deze oefening aangeleverd. Zoals de vaststelling dat politiek, zeker in de gedaante van de natiestaat, fel verbrokkeld is. Dat is deels het resultaat van de intern gedreven emigratie naar andere locaties (Europa) en naar nieuwe partners (de publiek-private samenwerking bijvoorbeeld). Maar belangrijker nog is de forse intocht van opdringerige spelers uit het economisch veld. Dat gaat zo ver dat de waterscheiding tussen beide werelden gestadig scherpte verliest.

De uitwerking van die stelling gebeurt in twee stappen. De evolutie, tussen 1970 en 2008, van het democratisch kapitalisme leest als een kroniek van een aangekondigde megacrisis. Haar etappegewijs verloop laat zien hoe de politieke overheden geleidelijk vanuit de economie geïnfilteerd zijn. Vervolgens kijkt het verhaal naar de strategieën waarmee de markten die inval mogelijk hebben gemaakt en naar de gevolgen voor de democratie.

I. KRONIEK VAN EEN AANGEKONDIGDE CRISIS

De bankencrash van 2008 heeft wortels die tot veertig jaar ver reiken. Dat is de boodschap in een artikel (*The Crises of Democratic Capitalism*) van Wolfgang Streeck, directeur van het Max Planck Instituut in Keulen. Hij is een van mijn gidsen in dit hoofdstuk. Het democratisch kapitalisme uit de titel is een tweeling die na de Tweede Wereldoorlog geboren is, een voor de Westerse wereld typische combinatie van democratie en kapitalisme. Aanvankelijk waren de twee partners verbonden in een *mariage de raison*, waarin geen van beide totale dominantie zocht. Die formule, die stabiliteit moest brengen in politiek en economie, liet toe om snel het puin van de oorlog op te ruimen en de welvaart te laten groeien. Arbeidersbewegingen erkenden het recht van het patronaat op eigendom en winst, in ruil voor een genereus systeem van sociale zekerheid, toenemende koopkracht en democratisering van de politiek. De relatie hield bijna een kwarteeuw stand. Het is de tijd waarin sociale vrede tussen vakbonden en ondernemers het hart was van grote en kleine akkoorden. In België is het sociaal pact, voorbereid tijdens de oorlog en ondertekend in 1945, jarenlang zo'n gemeenschappelijke bijbel geweest. Het overleefde zelfs de stormachtige stakingen in de winter van 1960-1961.

Een viertal afspraken schraagden het sociaal pact. In een parafrase van de woorden van toen:

1. Een klimaat van sociale vrede zal de doorslag geven bij de behandeling van geschillen tussen arbeiders en ondernemers. In de plaats van klassenstrijd komt paritair overleg. Daartoe worden geëigende organen en vaste procedures in het leven geroepen.
2. De machtsverhoudingen tussen werknemers en patroons worden bevroren. De syndicale leiders beloven dat de arbeiders niet zullen raken aan

het wettig gezag van de ondernemingshoofden. De patroons erkennen het volle bestaansrecht van de vakbonden.

3. De sociale vooruitgang is afhankelijk van de economische opbrengsten en de verhoging van de productiviteit.
4. Inkomensverhoging en inkomenszekerheid komen in de plaats van een politiek van inkomensherverdeling.

1. Twee zielen in één lichaam

In de naoorlogse jaren (1945-1970) is het geloof verwekt dat op economische expansie geen grenzen staan en dat de vruchten daarvan als een recht ook deels de burger toebehoren. Deze periode en haar successen zijn diep in het collectief geheugen gegrift. Zozeer zelfs dat zij tot op vandaag de meetlat zijn gebleven waarmee het samenleven van staat en markt beoordeeld wordt. Dat, zegt Streeck, is een riskante keuze. Wat zich tussen 1945 en 1970 heeft afgespeeld is een heel uitzonderlijke episode in de geschiedenis van West-Europa. In wezen is niet evenwicht de standaardtoestand, maar een chronisch conflict. Want in het democratisch kapitalisme vechten twee zielen in één lichaam om voorrang. De ene opereert vanuit de overtuiging dat een samenleving het best gediend is als de markten en hun spelregels volle prioriteit hebben. Verdelende rechtvaardigheid en de mogelijkheid om haar langs democratische weg gestalte te geven vormen de kern van het andere leidende beginsel. Het is verankerd in de formule van de welvaartsstaat.

Deze tweestrijd om overwicht is als een tektonische spanning die de Europese landen in hun politieke en economische geologie tekent. Zolang de naoorlogse groei aanhield konden de elites aan weerszijden van die breuklijn de strijd in grote mate in bedwang houden. Maar in de vroege jaren zeventig kantelde het economische klimaat en kwam crisis na crisis.

2. Het verloop

Streeck ziet de ‘Grote Depressie’ die in 2008 uitbreekt als het voorlopige eindpunt van een ontwikkeling die zich in een aantal stappen heeft doorgezet. Twee rode draden verbinden deze fasen. De politieke klasse heeft getracht om via opeenvolgende koerscorrecties, monetair of fiscaal van aard, de ziel van de democratische staat te beschermen. Dat was een aartsmoeilijke opdracht. De tweede lijn is die van de (financiële) markten. Vanuit die hoek is op regeringen en parlementen continu druk gezet. Dat zal uiteindelijk leiden tot stevige machtswinst van de economische en bancaire elites.

1. Kort na 1970 explodeerden de prijzen van de grondstoffen, de olie op kop. Dat bracht zwaar economisch onweer. Het geloof in een ononderbroken groei van winsten en van koopkracht wankelde. Regeringen en parlementen zagen hoe bedreigend dat was voor de politieke stabiliteit en voor hun geloofwaardigheid. Er is een monetair beleid ontwikkeld dat via vrijgevinge loonindexatie de pijn wou verzachten. Dat veroorzaakte wel een sprongsgewijze toename van de inflatie en, bijgevolg, van de loonkosten. Het dwong de ondernemers tot massale afdankingen. Tegelijkertijd ontstond er een kloof tussen wat de bevolking van de welvaartsstaat verwachtte en wat nog aan publieke middelen voorradig was. Gewenning aan het ruime aanbod van goedkope diensten en de belofte van werkzekerheid hadden de aspiraties de hoogte ingestuwd. Maar met de economische terugval waren de fiscale opbrengsten sterk afgenomen. De overheid miste bijgevolg de financiële slagkracht om de beloften in te lossen. Het draagvlak waarop de naoorlogse sociale vrede rustte dreigde dus snel af te brokkelen. Regeringen hebben dan maar geld geleend en grote schulden gemaakt, om zo de onrust te bedaren.

2. Eind van de jaren zeventig was de torenhoge inflatie uitgegroeid tot een gevaar voor de wereldeconomie. Herstel van de monetaire discipline, zegden vooral de regeringen van de Verenigde Staten en Groot-Brittannië, was nu een dwingende noodzaak. Het is het neoliberale uur van Ronald Reagan en Margaret Thatcher. Drastische loonmatiging en, tegelijk, oorlog tegen de vakbonden zijn de wapens waarmee de inflatie met succes is bevochten. Maar ook in de publieke sector, zo is dan te horen, zijn inflatoire krachten aan het werk geweest. De staat, woonplaats bij uitstek van de politiek, lijdt door eigen eetzucht aan obesitas. Daarom is de overheid naar de Weight Watchers gestuurd. Privatisering van tal van haar diensten deed wat nodig was. Dat luidde voor de staat een verzwakking in die bijna dertig jaar later een nog veel grotere crisis zal wekken.

Ondertussen nam de openbare schuld opnieuw toe. Het lijstje van oorzaken daarvan is lang. De inflatie in het vorige decennium had de hoogte van de schuldenberg kunstmatig afge remd. Wat geleend was kostte immers bij terugbetaling een stuk minder. Die troef verdween, nu de muntontwaarding sterk was gedaald. In landen met een uitgebreid sociaal verzekeringsstelsel dreef ook de aanzienlijk gestegen werkloosheid de kostprijs de hoogte in. Overigens werd syndicale onrust vaak afgekocht met nog toegankelijker gezondheidszorg en onderwijs. Er ontstond, schrijft Streeck, een mismatch tussen wat aan overheidsgeld nodig was en wat aan inkomsten binnenkwam. Ten slotte, met de lage inflatie was lenen goedkoop. En de grootbanken waren gul: zij kochten massaal staatspapieren op. Regeringen namen, met andere woorden, een gemakkelijk maar riskant voorschot op de toekomst.

Op dit punt in het verhaal zijn het beleid van de regeringen en dat van de (financiële) industrie verstrikt geraakt. Het is, vermoed ik, de echte start van een gezamenlijke afdaling in de

richting van een crisis die niet langer alleen economisch zal zijn, maar ook de parlementaire democratie zal aantasten. Maar het besef daarvan zal nog lang op zich laten wachten.

3. De euforie over de neoliberale successen in de strijd tegen een ontspoorde inflatie en een zwaarlijvige overheid duurde niet lang. In de financiële wereld sloeg angst om de torenhoge openbare schuld hevig toe. Was het wel zo zeker dat al die landen de leningen konden terugbetalen? Vanaf 1990 is de regeringen budgettaire sanering opgelegd. Dat ging gepaard met stevig snoeiwerk in de publieke dienstverlening. Uit die tijd dateert de uitspraak van Bill Clinton, toen de Amerikaanse president, dat het nieuwe beleid een einde zou maken aan *'the welfare as we know it'*. Wat in die jaren gebeurt, is ook in een andere zin een kantelpunt. Niet langer was het mogelijk om de schuldduivel met nationale maatregelen te bedwingen. Het monetair en fiscaal beleid is grotendeels naar het supranationaal niveau verhuisd. De Europese Unie demonstreerde dat in 1993 met het opleggen van de strenge Maastrichtnorm inzake budgettair beleid.

Opnieuw was er voor de politieke elites de confrontatie met mogelijke instabiliteit en een vertrouwensbreuk. De openbare schuld verder laten groeien was uitgesloten. Daarom is, met applaus van de financiële industrie, een alternatieve route ingeslagen. Moeiteloze toegang tot goedkoop geld voor particulieren kon, dacht men, onrust vermijden. Want zo zou voor velen de consumptie van allerlei goederen en diensten (waaronder onderwijs, gezondheidszorg en huisvesting) niet noodgedwongen afkalven. En bedrijven konden blijven investeren. Daartoe was wel een ferme versoepeling van de bancaire overheidsregels nodig. Zodat mensen probleemloos zouden kunnen lenen. Zo gebeurde. Deregulering was de naam van de operatie. Private schuldopbouw kwam in de plaats van lenen

door de overheid. Streeck noemt dat ‘*private Keynesianism*’. Politici en bankiers verkiezen een meer eufemistische label – democratisering van het kredietwezen heet het bij hen. (Dat is, denk ik, de financiële versie van de terugkeer naar zelfhulp, in die jaren het neoliberale recept bij uitstek voor de zorgen van de welvaartsstaat.) De geboden mogelijkheid om vandaag ongeremd te consumeren en pas later te betalen heeft, zo weten we ondertussen, tal van economische bubbels verwekt. De grootste en de gevaarlijkste is in de vastgoedsector ontstaan. Ondertussen was nog iets anders duidelijk geworden. De problematische verhouding tussen de economie en de democratische staat manifesteert zich niet langer alleen lokaal, in afzonderlijke natiestaten. De tektonische spanningen zijn nu ook volop voelbaar in de mondiale ruimte. De meest overtuigende demonstratie daarvan kwam in 2008, toen de kredietpiramide het begaf. Een globale recessie was het gevolg. Ook de politieke fall-out was overal voelbaar. Regeringen, nationale en supranationale, gingen eens te meer puinruimen. Zij deden dat deels uit vrees dat de ineenstorting van de economie een levensgevaarlijke wereldcrisis van politiek en democratie zou verwekken. Maar er was ook chantage van de kant van de internationale zakenbanken en de ratingkantoren. De politieke overheden namen dan maar de schulden van particulieren, bedrijven en banken over. Dat leidde naar het risico van ontsporende schuldopbouw en van failliet gaande landen. Zo is voor de regeringen en hun burgers de tijd van gedwongen en veralgemeende besparingen aangebroken. Die zijn nu al ‘*the age of austerity*’ genoemd.

De hoge inflatie na de oliecrisis, de schuldopbouw in de jaren tachtig, de vermageringskuur van het staatsapparaat, de vrijmaking van de kredietverlening aan particulieren en het puinruimen na de bankencrash – het zijn tijdelijke stoplappen

waarmee de politieke klasse de confrontatie is aangegaan met het chronisch conflict in het democratisch kapitalisme. Zo vat Streeck zijn diagnose samen.

3. In België

Het vervolgverhaal op de vorige bladzijden is dat van de meeste landen in West-Europa. In België verliep de geschiedenis op een nagenoeg identieke wijze. Toch was er één groot verschil: de gelijktijdige verbouwing van de unitaire staat. Er zijn meerdere manieren om die Belgische versie van een Europese historie te brengen. Maar de memoires van voormalig premier Jean-Luc Dehaene bieden het beste zicht op wat gelijklopend was en op wat afwijkend is. Daarom deze collectie van citaten:

De jaren zeventig

‘De prijzen vlogen de pan uit, in 1974-1975 zelfs met groeipercentages van ruim boven de 10 procent. De loonindexering bleef intussen volledig gehandhaafd: in 1974 werden de lonen niet minder dan acht keer geïndexeerd. De werkloosheid nam onrustwekkende dimensies aan.’ (pp. 136-137) ‘Om al die redenen klom het deficit van 3,8 procent in 1973 tot 12,2 procent in 1982, met een piek van 15,3 procent in 1981.’ (p. 137)

Die jaren drong de communautaire kwestie zich naar de top van de politieke agenda. In die zin wijkt de geschiedenis van België af van wat zich in de rest van Europa op politiek-economisch vlak afspeelde. Dehaene signaleert dat ‘ons land was verwickeld in een oeverloos communautair debat waarin geen ruimte was voor een ingrijpend sociaaleconomisch beleid. Wij voerden eigenlijk een nonbeleid.’ (p. 136) ‘Een structurele aanpak van de problemen kwam er in België maar met de regering-Martens V, in 1982. En het zou bijna twintig jaar vergen om de situatie structureel recht te trekken.’ (p. 137)

Van 1982 tot 1990

'De eerste chirurgische ingreep was de devaluatie. (...) Van de begeleidende maatregelen was de indexingreep ongetwijfeld de zwaarste.' (p. 158) Daarnaast 'concentreerde de regering zich op de sanering van de openbare financiën. (...) Begroting na begroting, budgetcontrole na budgetcontrole werd het netto te financieren saldo zeer geleidelijk naar beneden gehaald. (...) Ondanks alle inspanningen in de jaren tachtig zou de schuldratio toch verder oplopen tot meer dan 130 procent van het bnp bij het begin van de jaren negentig.' (p. 161)

Ook in deze periode ging heel veel aandacht, tijd en energie naar communautaire agendapunten. Grote, zoals de derde staatshervorming (1988-1989), en kleine maar vervelende, zoals de benoeming van José Happart in Voeren.

De jaren negentig

Het zijn de jaren van de vierde (1993) en vijfde (2000) staatshervorming. De aanpak van de schuldenberg is nu helemaal gedicteerd vanuit het buitenland. Om lid te worden van de Europese Monetaire Unie moet België drastisch saneren: '(...) het jaarlijkse deficit van een deelnemende lidstaat mocht niet meer dan 3 procent van het bnp bedragen en de schuldgraad mocht niet hoger zijn dan 60 procent. Met een tekort van 7,5 procent en een schuldgraad van 127,2 procent leek dit voor België een haast onmogelijke opdracht.' (p. 433) Er komt een Globaal Plan: 'Het pakte zowel het concurrentievermogen en de werkgelegenheid aan, als de begroting en de sociale zekerheid.' (p. 454) Ook de privatisering van de openbare kredietinstellingen, de post en de spoorwegen ontstaat op die manier. 'De Europese Unie oefende de nodige druk uit.' (p. 457)

Over de versoepeling van de overheidscontrole op de banken, de directe aanloop naar 2008, beperken de memoires zich tot een bijzonder korte passage. 'Zo ontstonden er economische bubbels, onder meer in de huisvestingssector. De lage interestvoeten creëerden globale onevenwichten die niet werden ondervangen door een te zwakke regulering op Europees niveau.' (p. 480)

2008 en erna

Het eigenlijke relaas van Jean-Luc Dehaene eindigt in maart 2012. Alle aandacht is, in de zes jaren die daaraan voorafgaan, bestemd voor de vorming van de regeringen Leterme, Van Rompuy, Di Rupo en voor de splitsing van Brussel-Halle-Vilvoorde. De bankencrisis in België krijgt één bladzijde, onder de merkwaardige tussentitel 'Bankencrisis zet regering op de rails'. (p. 717) Over Dexia, Fortis en KBC zegt hij alleen: 'In elk dossier moesten de regeringen zwaar tussenbeide komen.' Dexia krijgt later nog een apart hoofdstuk, maar daarin is Dehaene al als bankier aan het woord.

II. HOE DE MARKTEN DE DEMOCRATISCHE STAAT INFILTREREN

De weg waarlangs de markten de staat zijn binnengedrongen is door de politieke klasse aangelegd. Dat is de gangbare interpretatie. President Ronald Reagan en premier Margaret Thatcher, zo luidt het verhaal, waren aanvankelijk de koplopers. De werkelijkheid is iets ingewikkelder. De operatie is grotendeels bedacht vanuit de zenuwcentra van het economische bestel. In België en in de rest van Europa kwamen er wel regeringen die de uitvoering ervan in hun programma hebben ingeschreven. Vandaag weten we welke forse risico's daaraan verbonden waren. De toen ingezette uitbraak van de markt, richting politiek, zal uiteindelijk heftige politieke en economische schokken veroorzaken.

I. Privatisering en deregulering

Privatisering hield in dat bepaalde opdrachten die in de jaren tachtig op de agenda van parlement, regering en ambtenarij stonden, geheel of gedeeltelijk te koop zijn gezet en dus in privéhanden zijn terechtgekomen. Voorbeelden zijn de orga-

nisatie van het openbaar vervoer en van het spaarwezen. Of, op gemeentelijk vlak, de ophaling van het huisvuil en het onderhoud van de rioleringen. Deregulering is de verzamelnaam voor een tweede groep van projecten uit de jaren tachtig en negentig. Aanleiding was de overtuiging dat zowat alle Westerse landen het slachtoffer waren geworden van een door de overheid verwekte 'juridische diarree'. Veel te veel wetten, zeiden, zorgden voor flevorming in het sociale en economische verkeer. Vooral voor het bedrijfsleven en het bankwezen waren de kosten erg hoog opgelopen. Bovendien verstoorden tal van regels blijkbaar op ontoelaatbare wijze het marktproces. De grote zondaars waren ondernemingsvijandige wetten in verband met de prijsvorming, de arbeidsvoorwaarden en de kredietverlening aan particulieren. De oplossing lag, zo ging de redenering verder, in het inkrimpen of zelfs het ontmantelen van die regels. (Bij de klachten over overregulering horen toch enkele bedenkingen. Vooreerst is er te weinig aandacht voor het verschijnsel van schijnregulering. Sommige wetten zijn als product van politieke compromissen zozeer door ontsappingsclausules of het achterwege blijven van uitvoeringsbesluiten afgezwakt dat zij nauwelijks afdwingbaar zijn. Die legale vluchtroutes verhogen de kans op al even legale wetsontwijking, een verschijnsel dat in de fiscale sfeer groeit en bloeit.) Toch volgde de politieke klasse geregeld de argumentatie van het bedrijfsleven. Daardoor kromp de reikwijdte van de overheid en groeide de invloedssfeer van de markten.

Privatisering en deregulering zijn dichte familie van elkaar. Zij moesten en moeten in Europa dienen om de rol van de politieke overheid in de samenleving zo veel als mogelijk te vervangen door de spelregels van de vrije markt. Via privatisering konden instrumenten om te sturen en te besturen, zoals overheidsbanken, van eigenaar veranderen. Tegelijkertijd ontstonden kansen om de verdere expansie van de verzorgings-

staat af te blokken. Daar kon een selectieve vorm van deregulering voor zorgen. De vraag naar afslanking van wetgeving was immers gericht op twee groepipolen van de welvaartsstaat: de ene rond arbeidsvoorwaarden, de andere rond materies als welzijn, milieu, volksgezondheid en mensenrechten. Dat leek te lukken. Maar al snel bleek dat corrosie van die regels ook de beschermende koepel boven zwakkere personen en groepen aantastte. Individuele verschillen in politieke macht, financiële draagkracht en status gaan dan immers zwaarder doorwegen. Bij afspraken tussen particulieren wint – dat is een ijzeren wetmatigheid – bijna altijd de sterkste partij. Ook dat maakte deregulering voor sommige groepen aantrekkelijk.

Een recente vorm van privatisering is de vermarkting van goederen en diensten die in een sociaal-democratische context als van nature tot de openbare sector behoren. De uitbetaling van werkloosheidsvergoedingen, de pensioenopbouw, de armoedebestrijding worden nu in een aantal landen als een aantrekkelijke handelswaar beschouwd. Dat is het (voorlopige?) einde van een lang verhaal. Rond de zorg voor kinderen en bejaarden, voor zieken en gehandicapten, voor armen en werklozen hebben ondernemers in de loop van de laatste anderhalve eeuw hun beleid in drie stappen substantieel gewijzigd. Oorspronkelijk is die taak, waarvan geen winst werd verwacht, aan de familie en de particuliere liefdadigheid overgelaten. Daarom probeerden de meest kwetsbaren het tekort en de tegenslag, de armoede en de ziekte die hen elk afzonderlijk troffen, door collectieve arrangementen te verlichten. Zo zijn verenigingen ontstaan, ziekenfondsen bijvoorbeeld, waarmee de mensen groepsgewijze wilden reageren op het individuele noodlot. Na verloop van tijd is er rond die initiatieven een schaalvergroting opgetreden en, belangrijker nog, een verschuiving in de richting van de overheid. In een eerste fase zijn allerlei sociale voorzieningen (zoals armenzorg en sociale

huisvesting) op het niveau van de stad uitgebouwd. Na de Tweede Wereldoorlog kwam de verantwoordelijkheid voor de organisatie en de financiering van de welzijnszorg grotendeels bij de nationale staat terecht. In België en Nederland namen zuilorganisaties, via outsourcing, grote delen daarvan over. Transfer van deze activiteiten naar de marktsector bleef, met de volle goedkeuring van het bedrijfsleven, uitgesloten – nog steeds vanuit de gedachte dat bijstand en zorg niet winstgevend konden zijn.

Daar is nu recent verandering in gekomen. In verschillende landen, met Groot-Brittannië als gids en de Verenigde Staten als model, zitten deze diensten nu meer en meer in het aanbod van commerciële leveranciers. Ook in enkele van de Scandinavische landen is deze beleidskoers al goed zichtbaar. Bejaardenzorg is een opvallend voorbeeld, ook in ons land. Senior Living Group is de grootste commerciële speler in de Vlaamse ouderenzorg. De firma is onlangs overgenomen door de Franse groep Medica. Ook hier schaalvergroting dus. Die evolutie bracht de Britse socioloog Colin Crouch tot een prikkelende voorspelling over hoe het sociaal contract van de eenentwintigste eeuw er zal uitzien. De mensen, schrijft hij, zullen hun welvaartsstaat mogen houden op voorwaarde dat het bedrijfsleven er een hoogst rendabel privédoein kan van maken.

Eén instrument, het geweldsmonopolie, kan de staat niet uit handen geven. Leger, politie en magistratuur zijn de natuurlijke dragers van dit alleenrecht. Aan hun positie wordt niet geraakt. Maar dat is slechts de theorie. Er zijn aanwijzingen dat ook deze hefboom geleidelijk en sluipenderwijs in andere handen komt. Er is, bijvoorbeeld, de spectaculaire groei van de privépolitie en de opmars van 'buurtinformatienetwerken'. Bewaking van gevangenen is in een aantal landen al aan bedrijven toevertrouwd – ook in België zijn er pleitbezorgers voor deze vorm van privatisering. Het Amerikaanse ministerie

van defensie geeft zelfs geregeld puur militaire opdrachten in onderaanneming aan commerciële firma's.

2. Invasie verkleed als lobbying

Wie hoort zeggen dat het bedrijfsleven 'aan politiek doet', denkt spontaan aan de formele en informele kanalen waarlangs zijn bewoners parlementsleden, ministers en ambtenaren beïnvloeden. In België zijn patroonsorganisaties erkende gesprekspartners van regering en ambtenarij. Zij hebben een ticket dat hen directe toegang verleent tot alle kamers van wat als het sociaal overleg bekendstaat. Zo wegen zij rechtstreeks op een aantal beleidsmateries, zoals het investeringsklimaat en de sociale zekerheid.

Informele beïnvloeding kennen we vooral onder de naam 'lobbying'. Die activiteit kan gaan van agressieve promotie van het bedrijfsbelang in een ministerieel kabinet tot de ongevraagde levering van informatie aan een parlements lid. Zo trokken Belgische volksvertegenwoordigers in de zomer van 2013, op uitnodiging van Japan Tobacco International (JTI), met een gratis Full Madness Comfort Pass naar Tomorrowland. Dit is vergoelijkend 'netwerking' genoemd, maar het risico op beïnvloeding was niet onbestaande. De krant *Le Soir* (23 september 2013) citeert cijfers over Philip Morris, marktleider in de tabakssector. Dit bedrijf zoekt met ruim 160 lobbyisten druk uit te oefenen op het stemgedrag van Europarlementariërs. Zij beschikken daarvoor over een jaarlijks bedrag van 500.000 euro. Van honderden parlementsleden zijn de meningen over tabak geregistreerd.

Dat is geen uitzonderlijk geval. In de context van de Europese Unie is lobbying uitgegroeid tot een ware industrietak, die soms dicht tegen corruptie aanschuurt. Corporate Europe Observatory (<http://corporateeurope.org>) is een ngo die met

onderzoek en campagnes de invloed van die sector in kaart probeert te brengen. Erik Wesselius, een staflid, schat (in *De Standaard*, 24 september 2013) het totale aantal lobbyisten in Brussel op minstens 15.000. Zij zouden, vermoedt hij, samen elk jaar 750 miljoen euro uitgeven. *The New York Times* beschreef (in de krant van 18 oktober 2013) hoe gemakkelijk Amerikaanse lobbykantoren in Brussel tewerk kunnen gaan. De titel – ‘*Lobbying Bonanza as Firms Try to Influence European Union*’ – zegt veel. Zij maken volop gebruik van de zwakke regulering van ethische spelregels. Registratie is niet verplicht. Informatie over de klanten ook niet. De Amerikanen importeren wel de agressieve technieken die in Washington gebruikelijk zijn, maar niet de daar opgelegde transparantie. Bovendien kunnen top-ambtenaren van de Europese instellingen, diplomaten en parlementsleden probleemloos consultant worden, zodra zij uit hun job stappen. Het kan al *the day after*.

In de Verenigde Staten en sinds kort ook in enkele Europese landen wordt de kracht van de lobbymachine nog opgedreven door de financiële steun die ondernemingen aan politieke partijen geven. Vaak gaat het om gigantische bedragen die dan tijdens kiescampagnes door kandidaten worden ingezet.

Bedrijven zijn niet de enigen die rechtstreeks toegang zoeken tot ministers, volksvertegenwoordigers en ambtenaren. Ook ngo's bewandelen die weg. Maar firma's en banken hebben het grote voordeel dat wat zij aan manpower en geld inzetten gewoon een bedrijfsinvestering is. Die brengt op haar beurt geld op. Een democratie is niet gediend met grote ongelijkheid in de toegang tot en de omgang met politiek personeel. Toch is het dat wat lobbying in zijn huidige gedaante veroorzaakt.

Sinds 1970 zijn regeringen en parlementen via privatisering en deregulering stapsgewijze verzwakt. Zij zijn ook, anders dan

de bedrijven en de banken, grotendeels in hun nationale cocoon gebleven. Dat heeft lobbying van multinationals en internationale grootbanken alsmear meer politieke kracht gegeven. (Terzijde, die juichen ongetwijfeld de mogelijke verkruiemeling van landen als België, het Verenigd Koninkrijk en Spanje toe. Elke verdere verzwakking van de natiestaten is voor hen een cadeau.) Het laat hun vaker dan voorheen toe zware druk te zetten op de politieke overheden. Verbodsbepalingen in één land, bijvoorbeeld op het stuk van de biotechnologie, zijn te omzeilen door de research en de productie te verplaatsen naar een land waar meer mogelijk is. Een strenge arbeids- of fiscale wetgeving is op dezelfde wijze te ontwijken. In één gebied in het bijzonder, de werkgelegenheid, heeft het lot van de Belgische vestigingen van Renault, Ford, Volkswagen, DHL, Opel, Janssen Pharmaceutica en vele andere dat op pijnlijke wijze gedemonstreerd.

Een andere uiting van *regime shopping* is de *tax competition*, de strijd om buitenlandse investeringen die landen via een milde fiscaliteit met elkaar leveren. Soms reageren regeringen daarop met een vorm van zelfcensuur. Zij passen hun beleid aan, bevreesd als zij zijn voor vergelding door hun tegenspelers. Eind september 2013 toonde de CEO van Ryanair, de goedkope luchtvaartmaatschappij, wat zijn *second strike capabilities* zijn. De Waalse regering had voor de luchthaven van Charleroi een taks van 3 euro per reiziger aangekondigd. Meteen volgde van de kant van Ryanair de dreiging om het aantal vluchten te beperken. De politici trokken hun staart en de taks in. En blijkbaar was er niemand die om die capitulatie maalde. Zo lijkt lobbying steeds meer op chantage dan op een min of meer aanvaarde vorm van democratische druk.

3. Nieuw Publiek Management als sluipweg

Er leiden vanuit de economie nog andere invalswegen naar de politiek. Een ervan is de promotie en de introductie van de onderneming, in haar werking en cultuur, als pasvorm voor overheidsbeleid. PPS, de publiek-private samenwerking bij grote infrastructuurwerken, is daar een van de vruchten van. Dat kan heel ver gaan. De gemengde financiering van de Vlaamse scholenbouw, bijvoorbeeld, behelst anderhalf miljard euro voor iets meer dan tweehonderd scholen. Zeker zo belangrijk is de opmars van Nieuw Publiek Management (NPM), een bastaardkind van het bedrijfsleven. De achterliggende idee is dat de staat (en dus ook de democratie) door sclerose stuurkracht en efficiëntie verloren liet gaan. Daarom is het nodig om dat wat in een onderneming succes oplevert over te hevelen naar de apparatuur van de staat: productiviteitscontrole, human resources management, prestatienormen en aandacht voor public relations, bijvoorbeeld. Ook klantvriendelijkheid en marketing zijn cruciaal, is de boodschap.

Hoe NPM in de werking van overheidsinstanties binnen-dringt heeft Johan Ackaert, politicoloog UHasselt, voor het gemeentelijk vlak treffend beschreven. (*DS Avond*, 18 juli 2013): 'Gemeenten worden praktisch geleid door een managementteam. Dat moet beleidsvoorbereidend, -uitvoerend en -evaluerend werk verrichten. Wel, onderzoek leert dat veel gemeenten minstens één van die drie punten gewoon niet aankunnen. (...) Ze hebben niet genoeg volk dat hoog genoeg geschoold is. Van gemeenten wordt heel wat planningswerk verwacht.' Maar vaak 'wordt dat werk gewoon uitbesteed aan studiebureaus of consultants. Dat kan toch niet de bedoeling zijn? Zo geef je in feite je beleid uit handen.' Met dat alles is de grens tussen publiek en privé erg poreus geworden. De kans is immers groot dat externe experts de politieke besluit-

vorming toch minstens gedeeltelijk herformatteren naar het beeld en de gelijkenis van de onderneming. Toch zijn er ook winstpunten. Outputcontrole en kostprijsbeheersing waren dringend nodig.

Import van deskundigheid uit het bedrijfsleven en het bankwezen is zeker zo opvallend in de benoeming van externe crisisdokters. In de sanering van zieke ondernemingen hebben die zogeheten mirakelmakers hun sporen verdiend. Regeringen trekken hen aan om orde op zaken te stellen in hardnekkige probleemsectoren van de staat. Het openbaar vervoer in België is al enkele keren op die manier terug op de sporen gezet, telkens voorlopig, zo blijkt. Soms loopt de personenruil tussen publiek en privé, net zoals dat in de omgeving van de Europese instellingen gebeurt, in de andere richting. Nogal wat gewezen ministers emigreren, eens zij op pensioen zijn, naar de overzijde. Zij nemen dan beheersfuncties op in multinationals, heus niet om de andere beheerders te leren wat ethisch ondernemen is. In dat heen-en-weer stappen ontstaat een smokkelgebied waardoor vooral de macht van de markten groeit.

III. TUSSEN ZEKERHEID EN TWIJFEL

Nationale regeringen en parlementen zijn steeds minder in staat om via regulering marktcorrigerend op te treden. Zelfs de Europese Unie is gehandicapt, zeker in haar relatie met de bancaire sector. Jean-Luc Dehaene, die het van zeer nabij heeft gezien schrijft: 'Daartegenover staat dat de financiële markten uiterst snel – en anticipatief – reageren. Ze beoordelen niet de bestaande toestand, maar extrapoleren wat (theoretisch) in een volgende fase zou kunnen gebeuren. Dat doen ook de ratingbureaus. Hun gezamenlijk gedrag leidt tot een

selffulfilling prophecy, die de Europese besluitvorming onder druk zet.' (*Memoires*, pp. 483-484)

Waarnemers binnen en buiten de academische wereld zijn streng in hun oordeel. Er is te horen en te lezen dat de politieke overheden gegijzeld zijn, onder curatele staan en door hun streng besparingsbeleid in feite gedegradeerd zijn tot de incasobureaus van de financiële industrie. De vooruitzichten zijn somber, luidt het. Tal van technologische innovaties in het geldverkeer zetten de poort wijd open voor weer nieuwe toxische producten.

Toch rijzen er enkele vragen bij deze pessimistische diagnose. De financiële markten opereren niet als een gesloten blok. Onderling wantrouwen vloeit slechts heel traag weg. Zij vinden vervelende dilemma's op de weg naar trefzekere beleidskeuzes. Hun toekomstige groei is onzeker. Bovendien zijn politieke overheden in de tegenaanval gegaan. Een strenger toezicht, via herregulering, is gepland. Andere tegenkrachten, waarvan Occupy Wall Street de meest opvallende was, zijn al aan het werk geweest. (Later in het boek komt die piste opnieuw ter sprake.) Maar wellicht de belangrijkste vraag is of de druk van de haute finance allesbepalend is. Het is waar, de via de EU en het IMF opgelegde besparingen laten regeringen weinig budgettaire ruimte voor eigenzinnige en innovatieve programma's. Maar, zeggen sommigen, zij hebben op zijn minst nog de mogelijkheid om zelf te beslissen waar en hoe bespaard wordt. Anderen betwijfelen dan weer of dat ook gebeurt, want het beleid van de landen in de Eurozone ziet er in hoge mate inwisselbaar uit.

Eenzelfde meerduidigheid is ook elders aan te treffen. In verschillende landen, waaronder België, is er nog steeds vraag naar een verdere ontvetting van de overheid. En de stelling dat er te veel staat is, wint aan realiteitswaarde naarmate er meer over gepraat wordt. Privatisering, een eerste weg waar-

langs vermagering en vermarkting van de politiek reizen, is niet van de politieke agenda verdwenen. Tegelijkertijd, het is paradoxaal, wijzen velen in de bevolking voortdurend op problemen 'die de overheid zou moeten aanpakken'. Ook de roep om deregulering is niet gedimd. Vlaanderen is een overtuigend voorbeeld. Gemeenten en het bedrijfsleven klagen over de regelneverij van de gewestelijke regering. Overkill in de creatie van reglementen hindert en vertraagt de besluitvorming in ondernemingen en in steden en gemeenten. Maar, geef toe, de lokale besturen zijn zelf hyperactief in de productie van regels, inclusief administratieve boetes, die zogeheten grensoverschrijdend gedrag (zoals geluidshinder en sluikstorten) moeten indijken.

Kortom, vele evoluties die in dit hoofdstuk ter sprake kwamen zijn niet rechtlijnig. Trends vallen tijdelijk stil of veranderen van richting. Bovendien zijn er verschillen in het tempo waarin zij zich voordoen. Sneller in het ene domein of beleidsniveau, trager in het andere. Ook die vaststelling weeft een rode draad die verder in het boek terug zal komen.

Niettemin zou het een vergissing zijn om de opmars van het marktdenken in de politiek te banaliseren. Nogal wat hoopvolle tekenen, verheving van het bankentoezicht en Occupy-achtige bewegingen bijvoorbeeld, hebben nog niet echt duurzame effecten opgeleverd. De twee volgende hoofdstukken zullen materiaal aandragen dat de intocht van de markten verder documenteert.

HET DIEPE WATER TUSSEN BEVOLKING EN POLITIEK

Politiek en bevolking zijn werelden die, zo lieten de foto's in de hoofdstukken één en drie zien, continu en diepgaand van uitzicht veranderen. Hun relatie kan daarom niet anders dan wisselend en in vele opzichten problematisch zijn. Dat er tussen beide partners altijd een kloof ligt is niet tegennatuurlijk. In de stembus geven de mensen hun stem letterlijk weg aan mannen en vrouwen die hen van op afstand gaan vertegenwoordigen in gemeenteraden, parlementen en regeringen. Dat zit in het DNA van een representatieve democratie. Maar al enkele jaren groeien de verwachtingen van de bevolking en het beleid van wie regeert onrustwekkend uit elkaar. De oorzaken daarvan hebben te maken met onbeantwoorde verwachtingen en met afnemende daadkracht van de kant van de overheid (I). Maar ook de burgers kijken nu anders naar de politiek. De aantrekkingskracht van de marktlogica is daar, zowel bij de overheid als bij de bevolking, niet vreemd aan (II). Beide ontwikkelingen veroorzaken momenteel zorgen over de toekomst van de verkiezingen, het veronderstelde kroonstuk van de parlementaire democratie (III).

I. ONBEANTWOORDE VERWACHTINGEN

Democratie als regime heeft vele voornamen. Vaak wordt zij 'parlementair' genoemd en al even geregeld 'representatief' of 'indirect'. In de drie gevallen verwijst de roepnaam naar wat

tot het hart van dat stelsel behoort: dat burgers kunnen rekenen op mensen die hen daar vertegenwoordigen waar zij zelf niet kunnen zijn, in het parlement vooral. En dat die opdrachthouders naar hen luisteren. In de Engelse versie van mijn vaktaal zegt men dat van politici wordt verwacht dat zij *responsive* zijn. Het Nederlands kent de term 'responsief' wel, maar dat bekt niet goed. De vertaling in het van Dale woordenboek klinkt aantrekkelijker: ontvankelijk of gevoelig voor, vlug reagerend op. Of, vanuit het perspectief van de burger: ernstig genomen worden en meetellen. Het is een eigenschap die zorgt voor legitimiteit, de helft van het draagvlak waarop een democratie rust. De andere helft is bestuurskracht: de politicus moet *responsible* zijn: degelijk, solide, betrouwbaar en verantwoordelijk.

Uiteraard moet niet alleen het parlement reactief én daadkrachtig zijn. Die vereisten wegen in een land dat zich democratisch noemt op alle werkplaatsen van de politiek. Dus ook op elke regering. Maar voor premiers, ministers en de partijen die hen steunen is het combineren van deze twee kwaliteiten zeer lastig aan het worden. Beide lopen elkaar steeds meer in de weg. En daarbij krijgt de zoektocht naar bestuurskracht gewoonlijk voorrang. Precies dat beschadigt de verhouding tussen bevolking en politiek. Voor die diagnose ga ik opnieuw te rade bij wat de politieke wetenschappen recent aan materiaal hebben aangedragen. Hier is mijn favoriete reisleader Peter Mair. Hij is het vooral die de stilaan onbeheersbare spanningen tussen de roep om gehoord te worden en de gelijktijdige zucht naar slagkracht in kaart heeft gebracht.

1. Wie luistert nog naar wie?

In een representatieve democratie is de vraag naar 'meetellen' van alle tijden. Maar het is vandaag moeilijker dan ooit om die

verwachting in beleid om te zetten. De politiek is in vele richtingen uitgewaaid en de mogelijkheden om naar de burger te luisteren zijn niet mee verhuisd.

1. Politiek is in reikwijdte gegroeid door de Europese en, in mindere mate, ook mondiale eenmaking. Schaalverkleining is er in vele landen door het transport van bevoegdheden in de richting van het regionale en lokale niveau. Tegelijkertijd is er de horizontale migratie naar en vanuit allerlei belendende percelen, zoals de magistratuur, de media, de lobby's, het bedrijfsleven en het bankwezen.

Decennialang is het parlement als de ideale en ook wettige schakel tussen bevolking en regering gezien. Door het uitzwermen van politieke macht is dat relatief eenvoudige scenario absoluut niet bruikbaar meer. Wie luistert nog naar wie? Dat is een eerste reden waarom het horen van de bevolking nu zo problematisch is. Zeer vele beleidsdossiers leveren daarvan een opvallende demonstratie. In de besluitvorming zijn geregeld vijftien en meer stakeholders actief. De bevoegdheden kunnen verspreid liggen over tal van Europese, nationale, regionale en gemeentelijke instanties. De Raad van State en het Grondwettelijk Hof hebben hun zeg. Daarnaast zijn vaak zelfstandige agentschappen en in de PPS-formule zelfs particuliere spelers rechtstreeks betrokken. Hoe kan de bevolking zich in al die parallelle circuits krachtig laten horen?

2. Peter Mair ziet nog een andere ontwikkeling. De geluiden uit de samenleving zijn vaak nauwelijks te interpreteren. Wat willen de burgers eigenlijk, vraagt hij zich af. Ze zijn soms passief en dan weer rebels, soms cynisch en wat later emotioneel betrokken. In België liep de communicatie tussen burger en politicus vroeger nog vaak via de vakbonden en de vele andere organisaties op het middenveld. Blijkbaar zijn ook deze

communicatiekanalen gedeeltelijk dichtgeslibd. (Dat thema staat uitgebreid op de agenda van hoofdstuk zeven.) Hier en daar valt wel te horen dat de sociale media een aantrekkelijk alternatief kunnen zijn. Dat is, zo zal in het tweede deel van het boek te lezen zijn, nog te bezien.

3. Er zijn ontwikkelingen die vanuit de diepten van de samenleving de politiek binnendringen en bevolking en bewindslui uit elkaar drijven. De individualisering is er zo een. De erosie van uniforme gedragspatronen verwekt ingrijpende veranderingen in het leven van de meeste mensen. Hun politiek gedrag draagt daar de sporen van: wisselende standpunten, een maatschappijvisie als een lappendeken van disparate meningen, een gelaagde en bonte identiteit, voorwaardelijk en kortlopend engagement. Ook de immigratie, de gewijzigde demografie, de nieuwe media en de ontzuiling zijn producenten van onvoorspelbaarheid in het gedrag van burgers.

Heel lang zijn mensen met grote zekerheid te lokaliseren geweest op de breuklijnen die politiek België doorkruisten. Ze waren socialist of niet, katholiek of vrijzinnig, flamingant of niet. Dat liet de politicus toe om op hun handelen vooruit te lopen. Dat is niet meer zo. Deze posities op de politieke kaart zijn in talloze varianten uiteengevallen. Ook trouwe aanhankelijkheid aan een politieke ideologie was in het verleden een bron van voorspelbaarheid. Zelfs dat ijkpunt is nu bij velen verdwenen. Trefzeker reageren op wat de bevolking wil vraagt om een betrouwbaar kompas. Dat ontbreekt meer en meer. Het parlement kan bijgevolg nog minder dan voorheen een adequate afspiegeling van de samenleving zijn.

4. Die evolutie heeft in vele landen ook het milieu van de politieke partijen grondig veranderd. Peter Mair spreekt van twee werelden. Er zijn de partijen die regeren en daar zo veel ener-

gie voor nodig hebben dat zij niet meteen geneigd en in staat zijn om responsief te zijn, om de geluiden uit de bevolking te beluisteren en reactief te vertalen in beleid. De laatste jaren botsen zij op partijen die er resoluut voor kiezen om als megafoon te dienen voor wat de kiezers aan eisen formuleren. De MoVimento 5 Stelle van Beppe Grillo in Italië, de PVV van Geert Wilders in Nederland en het Front National van Le Pen junior zijn slechts drie voorbeelden uit een lange rij. Ook aan de extreme linkerkant zijn ze te vinden. Die partijen staan niet te springen om te regeren. Wilders was ten hoogste bereid om een regering van liberalen en socialisten te gedogen, in de feiten deed hij dat trouwens zeer kortstondig. Allen zoeken zij legitimiteit in de stelling dat zij ‘zeggen wat de mensen echt denken’, dat zij volop luisteren en daar op vele plaatsen decibels aan toevoegen. De andere partijen, zij die regeren, hopen op geloofwaardigheid met de these dat zij niet bang zijn ‘om verantwoordelijkheid te nemen’, maar fier mogen zijn op ‘goed bestuur’. Toch is het een ongelijk gevecht.

Na lezing van de memoires van Jean-Luc Dehaene zei hoogleraar Kris Deschouwer op de presentatie van het boek: ‘Er ontwikkelt zich steeds meer een debat en een strijd tussen traditionele partijen die besturen en daarvoor keer op keer een electorale prijs dreigen te betalen, en partijen die hen daarvoor bekritisieren en electorale successen boeken, maar die zelf meestal liever niet besturen, niet het risico willen nemen om te besturen.’

De scheuring in het partijenlandschap weegt inderdaad zwaar door in de stembus, zowat overal in Europa. Dat brengt faalangst bij de enen, euforie bij de anderen. De ontwrichtende werking daarvan is overal te voelen.

2. Afnemende daadkracht

Of een democratie gezond en geloofwaardig is hangt ook af van haar vermogen om te zorgen voor veiligheid, werk, koopkracht, onderwijs, gezondheidszorg. Maar lukt dat vandaag nog? In hoofdstuk één zijn al twee stoorzenders besproken: de ruimtelijke onteigening van de staat en het fel afwijkend bioritme van de omgeving. Ik vul dat aan door ook interne evoluties in het vizier te nemen.

1. Elke regering erft grenzen die door haar voorgangers getrokken zijn. Oude en recente wetten, decreten, reglementen, afspraken met nationale en internationale gesprekspartners beperken de manoeuvreerruimte. In de nalatenschap van de laatste dertig jaar zit ook alle opgestapelde overheidsschuld. Dat weegt. Tegelijk is sinds de bankencrash van 2008 en de gedwongen vlucht in drastische besparingen een toestand van fiscale en budgettaire ondervoeding ontstaan. Dat leidt tot een sterke afname van de keuzemogelijkheden voor al wie regeert. Europese landen, schrijft Ivan Krastev, glijden vandaag weg in de richting van een *'democracy without choice'*.

2. Daarbovenop heeft de Belgische stapelbouw van zes staats-hervormingen een patchwork van nieuwe grendels geproduceerd. Dat is in vele opzichten een loden last, temeer omdat soms ook detailafspraken grondwettelijk verankerd zijn. Een van de meest ingrijpende gevolgen daarvan heeft veel te weinig aandacht gekregen. Waar compromissen telkens weer grondwettelijk en/of via speciale wetgeving in gewapend beton zijn verpakt, verliest het politieke leven de flexibiliteit die nodig is om gepast en krachtig te reageren op maatschappelijke evoluties. De sociale dynamiek zit als het ware gevangen in een gouden kooi van juridische en institutionele waarborgen.

(En dat in een tijdperk waar van alles en iedereen flexibiliteit gevraagd wordt.) Neem, bijvoorbeeld, de toekomst van het Brusselse gewest. In drie decennia tijd is deze stadsregio totaal van bevolkingskleur, van economische en culturele uitstraling in het land en van positie in Europa veranderd. Die evolutie valt niet stil, wel integendeel. Afspraken rond Brussel tot in de details constitutioneel betonnen, zoals gebeurd is, moet wel verkeerd aflopen.

3. Nogal wat politici en ambtenaren hebben de neiging om het ondernemingsmodel als superieur te erkennen. Dat ondermijnt na verloop van tijd hun zelfvertrouwen en laat ambtelijke ervaring verloren gaan. Ook hun geloof in de eigenheid van de politiek kalft af. Zoiets slaat onvermijdelijk over naar de bevolking. Dat is duidelijk merkbaar in de manier waarop vandaag gereageerd wordt op de recente ontsporingen van de financiële markten. Het antwoord wijkt sterk af van wat gebeurde tussen 1945 en 1960. Vijfentachtig jaar geleden, in 1929, begon die andere beurscrash – ook al de vrucht van een onstuitbare opgang van het marktdenken. Eerst verging de democratie in het geweld van het fascisme. Maar na de oorlog kwam de herwaardering van een actieve, regulerende en democratische staat. Vandaag ontbreekt die omslag. Dat is een teken aan de wand. Burgers, vermoed ik, zien een terugkeer van de staat niet langer als een ernstig alternatief. De gewenning aan een economie die geïndividualiseerde producten aanbiedt en dat ook steeds meer in de plaats van de staat doet, is te sterk. Ulrich Beck, de Duitse socioloog die mij al twintig jaar inspireert, voegt daaraan toe dat het fatalisme van de politieke klasse het ongeloof in de bevolking nog aanwakkert. Met de hulp van toppolitici hebben hooggeleerde economen en de haute finance in de late jaren negentig ‘Tina’ in het leven geroepen: ‘There Is No Alternative’ voor het beleid dat de

bankiers met de EU, het Internationaal Muntfonds en de Wereldbank bedacht hebben. Vele beroepspolitici zweren nu dat er aan de druk van die buitenlandse krachten niet te ontkomen is. Van Joschka Fischer, in Duitsland zes jaar lang de groene minister van buitenlandse zaken en vicebondskanselier, is de uitspraak dat 'de politiek machteloos staat tegenover de markten'. Beck kwalificeert dat als '*self-inflicted impotence*', een vorm van zelfverminking die tegelijkertijd een comfortabel excuus is om in Tina te berusten.

4. Nieuw Publiek Management houdt in dat overheidsdiensten klantvriendelijk moeten zijn. Mensen kunnen nu in tal van situaties – thuis, op het werk, op school, in de bank, voor hun ontspanning – tot zeer gepersonaliseerde keuzes komen. Gewenning daaraan brengt mee dat zij van de politiek maatregelen en voorzieningen eisen die op hun individuele maat gesneden zijn. Maar omdat individuen voortdurend persoonlijke keuzes kunnen maken, wijzigen zij de parameters waarop politici en ambtenaren zich noodgedwongen richten. Politiek kan nooit een antwoord geven op elke individuele vraag van elke burger. Daarvoor zijn die vragen te verscheiden en te uiteenlopend. Mensen mogen nu – het is maar één voorbeeld – langs heel verschillende wegen en op uiteenlopende leeftijden met pensioen gaan. Daarom duurt het ook zo lang om in dat dossier tot een duurzaam beleid te komen. Want politiek werkt noodgedwongen met als collectief ervaren en als collectief gedefinieerde en aangereikte problemen en maatregelen. De plooibaarheid van de overheid in de richting van een geïndividualiseerd aanbod van diensten is bijgevolg erg beperkt. Er is dus ongenoegen omdat de publieke sector niet levert wat men ervan verwacht. Tegelijkertijd neemt bij sommige burgers de ergernis over de bemoeizucht van de overheid toe. Zij regelt veel te veel, klaagt men. Dat botst met het verlangen om

vrij van enige bevoogding de eigen levensloop te sturen. Besluitvaardigheid tonen is in deze tegenstrijdige omstandigheden voor politici een hachelijke onderneming.

5. Een politiek systeem, of het nu democratisch of autoritair is, heeft geen onbeperkte voorraad aan mankracht en middelen. Om de hoek loert dus altijd het gevaar van overvraging, waardoor de motor hapert of zelfs tijdelijk stilvalt. De bevolking is een van de leveranciers van dat risico. Dagelijks zorgt zij voor een vloed van eisen die voor de politieke agenda bestemd zijn. Daarom zijn technieken ontwikkeld die gericht zijn op wat reductie van complexiteit is genoemd. Van politieke partijen in het bijzonder wordt verwacht dat zij als sluiswachters erop toezien dat de machinerie van de overheid niet overbelast geraakt. Zij doen dat, in principe, door in eigen huis tegengestelde belangen zo veel mogelijk te verzoenen en door wat er rest in onderhandelbare pakketten onder te brengen. CVP en CD&V, waar ondernemers van grote en kleine bedrijven en landbouwers en werknemers thuis zijn, hebben die interne compromisvorming decennialang gedemonstreerd in sociaal-economische dossiers. Vroeger liep dat langs de Agendacommissie. Wat in hoofdstuk drie aan verbrokkeling beschreven is heeft dat type schakels zwaar verstoord. In vele beleidsdossiers is bundeling van belangen nog nauwelijks mogelijk omdat de situaties waarin mensen verkeren zo divers geworden zijn. In het verleden kregen politieke partijen in hun sluiswachterwerk nog ondersteuning van bevriende organisaties uit het middenveld. Hoofdstuk zeven zal laten zien dat ook zij geregeld falen.

6. De implosie van het communisme in het Oostblok en de installatie daar van prille democratieën heeft een ambigu effect gehad. Uiteraard is het prestige van de democratie op het geo-

politieke vlak toegenomen. Er zijn zelfs momenten van triomfalisme geweest. Tegelijk zijn de verwachtingen in de oude democratieën, zoals België, fors toegenomen. In vergelijking met wat van 1947 tot 1989 aan de oostgrens had bestaan was het eigen regime onbetwistbaar van een superieure kwaliteit. Nu die landen zich bij onze democratiefamilie hebben gevoegd is bij ons thuis de verwachting gerezen om het nog veel beter te doen. Superieur zijn in vergelijking met het communisme was niet zo moeilijk. De lat ligt nu een flink pak hoger. Het is geen toeval dat net in de jaren negentig de roep om verantwoording van het gevoerde beleid veel luider is gaan klinken. België levert daarvan een markante demonstratie. In het bestek van nauwelijks vijf jaar, tussen 1994 en 1999, namen minstens zeventien politieke coryfeeën na felle kritiek ontslag: gewestminister Jean-Louis Thys, Waals minister-president Guy Spitaels, gewestminister Guy Mathot, vicepremier Guy Coeme, oud-minister Alain Van der Biest, Waals ombudsman François Piroot, vicepremier Frank Vandenbroucke, NAVO-secretaris-generaal Willy Claes, Vlaams topambtenaar Johan Delanghe, gewestminister Jean-Pierre Grafé, minister Leo Delcroix, vicepremier Johan Vande Lanotte, minister Stefaan De Clerck, rijks-wachtgeneraal Willy De Ridder, vicepremier Louis Tobback, minister Karel Pinxten en minister Marcel Colla. Deze kaalslag was het product van een, zij het tamelijk ontspoorde, honger naar verantwoordelijke politici. Dat wantrouwen is sindsdien nooit meer helemaal weg geweest.

Vele burgers zijn er nog steeds van overtuigd dat in een parlementaire democratie regeringen slechts één soeverein – de bevolking – te respecteren hebben. Zij vergissen zich grotendeels van doelwit. De schaalvergroting van de politiek in de richting van de EU en mondiale instanties (VN, Internationaal Strafhof, IMF, Wereldbank en anderen) brengt mee dat lokale re-

geringsleiders meerdere heren moeten dienen. De horizontale verspreiding van de politiek verwekt een tweede groep van lastige contractanten. De financiële markten zijn daarvan nu verreweg de meest opdringerige. Cruciale dossiers liggen dus buiten het bereik van de politici waarop de bevolking zich gewoontegetrouw richt. Beslissingen hebben meestal vele vaders. Er is dus bijna altijd sprake van gedeelde verantwoordelijkheid. Maar wie is nog in staat om zicht te krijgen op dat meervoudige vaderschap en om te oordelen over politieke daadkracht?

3. De schuldvraag

Het water tussen bevolking en politiek lijkt dieper dan ooit. De schuldvraag die bij deze vaststelling spontaan opduikt is best met de nodige omzichtigheid te behandelen. Regeringen, parlementen, partijen en ambtenarij zijn deels zelf verantwoordelijk. Maar wie oordeelt en veroordeelt houdt ook liefst rekening met verzachtende omstandigheden. In België en in zowat alle buurlanden is elke beroepspoliticus, ook de man of de vrouw met een massa voorkeurstemmen, in vele opzichten een moderne Gulliver – op honderd en één punten ingesnoerd door wat in de onmiddellijke omgeving en ver daarbuiten gebeurt. Het is geen toeval dat de allerlaatste voetnoot in de memoires van gewezen premier Jean-Luc Dehaene een verwijzing is naar een boek van Joop Hazenberg, *De machteloze staat. Hoe globalisering en individualisering de overheid uithollen*, Amsterdam, 2012. Maar ook de bevolking gaat niet vrijuit. Zo blijkt in wat volgt.

II. WAT EEN KLANTVRIENDELIJKE OVERHEID MET DE BURGER DOET

Begin 2013 verscheen *In Mistrust We Trust: Can Democracy Survive When We Don't Trust Our Leaders?* De auteur, Ivan Krastev, weet dat een dosis wantrouwen in de bevolking bij een representatieve democratie hoort zoals vrieskou bij de winter. Maar hij is bezorgd omdat een niet-aflatende stroom van studies aangeeft hoe dun het vertrouwen is geworden. De Franse filosoof Pierre Rosanvallon schrijft zelfs dat in tal van Europese democratieën het managen van het gebrek aan geloofwaardigheid noodgedwongen bovenaan de agenda van de bewindslui staat.

Het is niet de eerste keer dat dit soort ongerustheid voor koorts zorgt. In de jaren tachtig van vorige eeuw is erosie van het vertrouwen ook even als een dringend probleem ervaren. Westerse regeringen hebben toen commissies aan het werk gezet die een eigentijdse inhoud moesten geven aan het burgerschap. Dat leidde in Groot-Brittannië tot de publicatie van het *Citizen's Charter*. In Nederland heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid twee studies uitgebracht die dezelfde thematiek behandelden. Guy Verhofstadt startte in die periode met de publicatie van zijn burgermanifesten.

I. Politiek gedrag is anders dan koopgedrag

Het is vandaag niet anders. Dat er nu plannen gemaakt worden voor de herinrichting van de ruimte tussen burgers en bewindslui is een goede zaak. Maar het is zeer de vraag of het wenselijk is daarbij de markt als leidend beginsel te nemen. Want dat gebeurt vaak. Men wil de kloof tussen bevolking en politiek dichten door klantvriendelijkheid. Burgers zijn aangemoedigd om te verpoppen als consument van de overheid. Dat lukt geregeld, want het spoort met ervaringen die zij in

vele andere levenssituaties hebben opgedaan. De commerciële sector probeert zijn aanbod zo te diversifiëren dat het aan persoonlijke wensen van de verbruikers tegemoetkomt. Autodealers, bijvoorbeeld, doen het. In marketingtaal spreekt men van *'customized products'*. Banken richten zich met nicheproducten op welbepaalde groepen van klanten. Dat die trend zich ook manifesteert in de relatie tussen burger en overheid is niet verwonderlijk. (Een merkwaardige uiting daarvan zit in een initiatief van Test-Aankoop. Deze consumentenvereniging heeft ook overheidsdiensten op hun prestaties beoordeeld. Zij bekeek onder meer de kwaliteit van de justitieuze en vredege rechten.) Trouwens, er bestond in de Belgische politiek al sinds jaar en dag iets dat sterk op klantenbinding leek, het partijpolitieke dienstbetoon. Door op te treden als een veredelde maatschappelijke werker kon een parlementslid zijn nuttigheid bewijzen. Een omvangrijk klantenbestand betekende electorale veiligheid. Dagelijks een paar uur door ministeriële gangen draven om een pensioenaanvraag, een bouwvergunning, een zoektocht naar een sociale woning, een fiscaal dossier of een invaliditeitsvergoeding te regelen bracht immers meer voorkeurstemmen op dan het bijwonen van een politiek debat in het parlement. Het is vanuit de cultuur van het niet-geheel verdwenen dienstbetoon maar een kleine stap om sommige burgers te restylen tot passieve consumenten van het overheidsbeleid.

Maar politiek gedrag is anders dan koopgedrag. Verbruikers hebben vele gemeenschappelijke behoeften, burgers hebben vooral vele tegengestelde belangen. De democratie is geen markt, zoals de markt geen democratie is. Zelfs het procedé van het referendum, een van de aanbevolen remedies, zit dicht in de buurt van het marktmodel. Het is meestal een vorm van vrijblijvend consumentenonderzoek. Vrijblijvend, want mensen hebben geen instant politieke opinies die zomaar op betrouwbare wijze te registreren zouden zijn. Er is maar echt

sprake van democratie en burgerschap als meningen ontstaan in een bedding van debat en discussie, van woord en wederwoord. Waar vermarkting de politiek binnendringt, ontbreekt die voedingsbodem.

Consumentisme in de politiek degradeert politieke participatie tot de wispelturigheid van koopgedrag. Voldoet een regering, een partij of de man met wie het anders zou worden niet meer, dan gaat men elders of vlucht in de onverschilligheid. Wolfgang Streeck: 'De deur met het exitteken moet altijd zichtbaar zijn en openstaan.' Dat heeft zo zijn gevolgen. Politieke stabiliteit is het eerste slachtoffer. Kijk naar Nederland. De aanhang van de partij van Geert Wilders gaat als een jojo op en neer. De andere partijen winnen en verliezen even kortstondig. Dat staat duurzaam beleid in de weg.

2. Burgerschap light

Wolfgang Streeck zegt dat een politieke overheid twee types goederen en diensten levert. Er zijn zaken, bijvoorbeeld wegen, havens en politiebescherming, die zich ongetwijfeld lenen tot een beoordeling door de burger-consument. Daarnaast zijn er producten die totaal daarvan verschillen, zeker in het kader van een welvaartsstaat. Streeck noemt ze '*public goods*' en somt er enkele op: solidariteit, verdelende rechtvaardigheid, de creatie van rechten en plichten. Als mensen die goederen louter als consument bekijken loopt het mis. Hun fabricatie veronderstelt immers dat de bevolking medeproducent is. Dat zij samen met anderen in dialoog en publiek overleg afstand neemt van wat een consument het meest tekent: namelijk het zoeken naar wat het dichtst bij zijn/haar behoeften ligt. Zo immers kiezen wij een outfit, een auto, een mobiele telefoon. Valt een model of een leverancier ons na verloop van tijd tegen, dan switchen wij. Dat hoort erbij.

Niet zo, althans in principe, in een democratie. Daar is een minder comfortabele besluitvorming vereist dan bij de aankoop van een elektrische fiets. Het is een lange en gemeenschappelijke weg naar een, altijd tijdelijke, afspraak van wat in een gegeven situatie politiek en moreel verantwoord is. Dat is, denk ik, wat politieke partijen over vakbonden tot jeugdbewegingen proberen. Dat is het wat in België de Groen als initiatief beoogde. Het resultaat zal voor de individuele man of vrouw nooit optimaal zijn, anders dan in de wereld van Delhaize, Carrefour, Colruyt, Lidl en Spar. In vergelijking met de keuzevrijheid die de consument geniet is de relatie tussen individu en democratisch bestuur veel rigider. Het gaat, zegt Streeck, om *'strong ties of duty rather than weak ties of choice'*. De *duty* manifesteert zich onder meer in de gedaante van belastingen en in de gezamenlijke en altijd terugkerende zoektocht naar het algemeen belang. Dat stuit geregeld op verzet. Sommigen eisen het recht op om uit de staat te stappen. Dat zou inhouden dat die burger geen belastingen meer betaalt voor, bijvoorbeeld, gezondheidszorg en pensioen en de klus op eigen krachten klaart. In zijn extreem neoliberale accenten is dit pleidooi grotendeels uit de circulatie verdwenen. Het is wel in een mildere vorm opnieuw opgedoken in de confrontatie met de kosten van de sociale zekerheid. Voor pensioenvorming en gezondheidszorg worden stilaan alternatieve routes aangelegd. Onontkoombaar, zeggen de voorstanders, en die wegen lopen noodgedwongen in de richting van de markt.

Een democratie is gebaat met wakkere burgers die over de vaardigheden beschikken om via dialoog en overleg tot collectieve belangenverdediging te komen. Echter, hoe langer zij zich in de politiek als geïsoleerde consument gedragen, hoe meer zij de kunst verleren om dat samen, om dat groepsgewijs te doen. Tot die kunst alleen nog in homeopathische doses aanwezig is. José Saramago beschrijft in *De stad der zienden*

(2005, p. 58) de extreme gevolgen daarvan: ‘... wat kwam doordat de burgers van dit land niet de heilzame gewoonte hadden alle rechten die de grondwet hun toekende op te eisen, zodat het helemaal niet vreemd was, en zelfs logisch, dat men niet eens had gemerkt dat die rechten tijdelijk terzijde waren gesteld.’ En velen politieke betrokkenheid niet langer zien als een belangrijk ingrediënt van hun identiteit. Een wijdverspreid ‘ja-als-het-me-past-burgerschap’ – de uitdrukking is van de Brusselse hoogleraar sociologie Mark Elchardus – is dan geen spookbeeld meer. Hoe kunnen democratie en welvaartsstaat overleven als individuen niet promoveren tot burgers (*citoyens, citizens*), als politieke inburgering in de ruime zin van het woord achterwege blijft?

III. KIEZERS IN DE MIST

Verkiezingen, zo zegt de theorie, zijn het hart van de parlementaire democratie. Maar doet de stembus dat nog, bakens grondig en duurzaam verzetten? Velen twijfelen daaraan. In zowat alle Europese landen, de jonge democratieën in Centraal-Europa inclusief, daalt het enthousiasme voor verkiezingen. Minder burgers gaan stemmen. In België is die trend waarschijnlijk gecamoufleerd door de opkomstplicht. Maar dat kan veranderen, nu afwezigheid niet langer gestraft lijkt te worden. Het scepticisme van nogal wat kiezers laat zich ook voelen in hun stemgedrag. Ze zijn wispelturig of haken af, lopen en masse over naar wie de kracht van de verandering beweert te bezitten of leveren een nauwelijks te ontcijferen voorkeur af. In *De stad der zienden* heeft José Saramago die stemming perfect getekend. Hij heeft het over stembiljetten die druppelsgewijs en zonder enthousiasme in de bus vallen, ‘als herfstbladeren die loslaten van de boom’ (p. 18). En over de kiezers:

‘Dat ze hebben gestemd zoals ze hebben gestemd omdat ze teleurgesteld waren en geen andere manier wisten om goed duidelijk te maken hoe teleurgesteld precies, dat ze hun hele leven braaf naar de stembus waren gegaan en je zag wat dat had opgeleverd.’ (p. 99)

Ook de partijen weten dat electorale hoogmissen beduidend minder goed aangeven wat de bevolking precies wil. Juist daarom, denk ik, zoeken politici alternatieve wegen om de burgers te ‘lezen’. Zij bestellen peilingen voor intern gebruik, engageren consultants die blijkbaar in het hoofd en het hart van de mensen kunnen kijken, screenen de kranten op bruikbare doorlichtingen en geloven in de relevantie van twitterberichten. Die aanleg van bypasses geeft aan dat niet alleen de kiezer, maar ook de beroepspoliticus twijfelt.

Er zit eelt op het hart van de democratie. De verklaring daarvan gaat alle richtingen uit. In België wijten sommige politici de nukkigheid van vele kiezers aan de verzuring die het land in haar greep heeft. Dat is de gemakkelijkste diagnose, mea culpa slaan op de borst van een ander. Want er zijn tal van ontwikkelingen die met de sector zelf te maken hebben. Zoals de ultrasnelle opeenvolging van electorale campagnes. Het land lijkt altijd in verkiezingsmodus, ook door de vele media-gestuurde peilingen – het fastfood van de politieke berichtgeving. Dat maakt de burger wellicht moe. En er is het kiezers-bedrog, een veel gehoorde klacht hier, dat ontmoedigend werkt. Politici, zeker als het partijpolitieke goudhaantjes zijn, kandideren bij zowat alle verkiezingen, wat ook het beleidsniveau is. Zij vertellen de kiezer niet welk mandaat zij zullen opnemen. Zij die promoveren tot minister laten hun parlementair zitje in de steek en dan nemen onbekende kandidaten, de eerste opvolgers, hun plaats in. Toch overtuigen ook die diagnoses niet. In andere Europese landen vallen de stembiljetten

eveneens als herfstbladeren. Er moeten dus negatieve krachten zijn die veel verder reiken dan mankementen in de procedures. Hun identificatie als bronnen van electorale lusteloosheid is te vinden in wat hier al eerder aan veranderingen in de politiek is beschreven. Twee in het bijzonder zijn intense aandacht waard.

1. Ontoegankelijke arena's

De crash van 2008 heeft een voorgeschiedenis die zich, dat kwam al ter sprake, in een aantal fasen heeft ontplooid. Daarin verschoven stapsgewijs de verhoudingen tussen politiek en economie, tussen publiek en privé. Tegelijkertijd, schrijft de al eerder geciteerde Wolfgang Streeck, veranderden ook de ligging, de vorm en voor de kiezer de toegankelijkheid van de arena's waarin het beleid zijn beslissende vorm kreeg. Tot in de late jaren zeventig, de bloeitijd van het sociaal overleg, bezetten vakbonden en patroonsorganisaties het sociaal en economisch strijdperk. Regeringen en parlementen hebben de pacts die het overleg opbracht in maatregelen omgezet. Rond 1980, het begin van de tweede episode, verplaatste het veld zich. Dat had te maken met de komst van de torenhoge inflatie, van een ontsprende publieke schuld en van de roep om budgettaire discipline. Het waren dan de overheid en haar bemanning bij wie de zorg om politieke en economische stabiliteit terecht kwam. De strijd verhuisde bijgevolg naar het electorale terrein. Kiezers en regeringen stonden nu regelrecht tegenover elkaar. Maar geleidelijk zal ook de financiële industrie zich tussen hen in wringen.

In de lange aanloop naar de kredietcrisis van 2008 veranderde het strijdperk opnieuw van uitzicht en toegankelijkheid. De bancaire sector trad nu helemaal op de voorgrond. Zodra de regeringen de schulden van particulieren en banken op

zich hadden genomen nam de arena haar huidige vorm aan. Zij is nu het toneel waarop minstens vier groepen wedijveren om macht: de grootbanken, de ratingkantoren, semigouvernementele megaspelers (onder meer het IMF, de Wereldbank) en de natiestaten die afzonderlijk of in groep (de Europese Unie) optreden. Daar is nu de politieke actie samengeklit. Het gaat om instanties, overwegend transnationaal en vaak opererend in de schaduw, die als het ware immuun zijn voor druk van lokale kiezers. Cruciale dossiers zijn uit het electorale strijdperk gelicht en ondergebracht in schimmige onderhandelingen tussen deze actoren. Ivan Krastev heeft deze situatie bedacht met de label ‘*constrained democracy*’, ingesnoerde democratie.

Een kreet op het kamp van de Indignados in Puerta del Sol (juli 2011) luidde: ‘Hoe kun je van democratie spreken als het economisch beleid niet via de stembus te veranderen is?’ Inderdaad, elke nationale of regionale partij die na verkiezingen aan de macht komt is gebonden aan beslissingen die in een verre arena genomen zijn. Hun electoraal kapitaal is gedevalueerd. In feite zijn zij in een catch-22-situatie terechtgekomen. Ofwel beloven zij verandering en veroorzaken zij onvermijdelijk ontgoocheling in het kiezerskorps. Ofwel voeren zij het door anderen opgelegd beleid uit en keert de bevolking zich van hen af. Van Ivan Krastev is de boutade dat het voor de kiezers nu gemakkelijker is te veranderen van regering dan van beleid.

De ontwaarding van het stembiljet is zowat overal aan te treffen. Een instantie als de Europese Unie veroorzaakt eenzelfde depreciatie op nog vele andere terreinen. De zwakte van het Europees parlement, de technocratische behandeling van tal van dossiers, het gewicht van de lobbyisten verstikken in hoge mate de stem van de kiezer. En de waardevermindering doet zich ook voor in de onderste regio's van de politiek. De

verhevigde prestatiedruk op gemeentelijke politici, die afkomstig is van de hogere overheden en van de kiezers, heeft de nood aan professionalisering sterk verhoogd. Dat is een van de redenen, zegt Johan Ackaert, waarom het lokaal beleid nu op vele plaatsen performanter is. De keerzijde daarvan is dat de politiek ook daar stilaan wegglijdt van het model van de representatieve democratie. Gemeenteraadsleden staan noodgedwongen toegang tot de besluitvorming af, ten voordele van burgemeester, schepenen, verzelfstandigde agentschappen en externe experts. Ook kiezers hebben veel minder zicht op wat zich in de gemeentehuizen afspeelt. En het plaatselijke partijleven, leverancier van informatie van en naar het schepencollege, ebt weg.

Zou het kunnen dat niet verzuring, maar het gevoel dat hen iets ontstolen is vele mensen in de politiek soms sceptisch, soms cynisch, soms rebels maakt? Er er bij sommigen zelfs iets van gramschap in hun keuzes zit? De krant *Le Soir* sprak na de Belgische gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2012 zelfs van '*élections-poubelles*', wegwerpverkiezingen. Wie regeert wordt gestraft, hoe positief de balans ook is.

2. Het stemhokje als markt

Toch zijn er nog andere oorzaken voor de spasmen waaraan verkiezingen momenteel lijden. Vele mensen zijn op electoraal gebied al enige tijd niet langer monogaam. Ze wisselen tussen twee verkiezingen door van partij, stemmen anders voor de Kamer dan voor de Senaat, anders voor het regionaal parlement dan voor het Europees. Kinderen stappen minder in de electorale voetsporen van hun ouders. Vele burgers zijn ook een pak mondiger en kieskeuriger geworden. Onvoorspelbaarheid tekent, met andere woorden, grote delen van het kiezerskorps. Geen enkele Belgische partij is in het recente verleden

aan die nieuwe wetmatigheid, de wispelturigheid van de kiezer, ontsnapt. Er is een verklaring gezocht in de verkruimeling van de 'grote politieke verhalen'. Partijtrouw maakte vroeger deel uit van een veel bredere, ideologisch gedragen, verbondenheid met gelijkgestemde medemensen. En vond ondersteuning via het stemadvies dat bevriende organisaties, zoals vakbonden en ziekenfondsen, hun leden konden aanpraten. Maar die neven en nichten zijn ofwel verzwakt, ofwel op weg naar een veelkleurigere opstelling, ofwel zelfs al helemaal de monogamie voorbij.

Dat is ongetwijfeld een heel plausibele uitleg. Maar ook wat enkele pagina's geleden besproken is reikt ingrediënten voor een diagnose aan. Het pleidooi om burgers als klanten te behandelen is blijkbaar geëmigreerd in de richting van de verkiezingen. Zo zien sommige politici het electoraat als een verzameling van rationele, calculerende individuen. Dat perspectief heeft al in het verleden voorstellen gevoed om het kiesstelsel te wijzigen. De afschaffing van de opkomstplicht is, zegt men, een eerste stap om orde op zaken te stellen. Die regel houdt immers in dat wie niet wil kopen toch naar de winkel moet. In markttermen uitgedrukt: daardoor moeten de kandidaten, de winkeliers, geen inspanningen doen om kiezers te werven. In 2013 is dit argument weer in volle kracht opgedoken.

Straks, in hoofdstuk twaalf, wordt bekeken of en hoe de mist rond de kiezers op te trekken is.

HET HAPERENDE MIDDENVELD

In vele Westerse landen lijden politiek en democratie aan dalende legitimiteit en slagkracht. Regeringen, parlementen en partijen zijn de *usual suspects*. Maar meer en meer zijn ook de gevestigde organisaties van het middenveld ter verantwoording geroepen. Vakbonden, bijvoorbeeld, wordt geregeld verweten dat zij vervreemd zijn van de werkelijkheid. En dat zij nog nauwelijks luisteren naar wat leeft bij de leden. Zij zijn, zegt ook wetenschappelijk onderzoek, als leerschool en laboratorium voor inburgering verbleekt. Ook hun prestaties als makelaar tussen individu en beleid zijn afgenomen. Zij slagen er veel minder in om de verwachtingen die in de bevolking leven op te vangen en om *private troubles* om te zetten in *public issues*. Opnieuw komt de verleiding van het marktdenken in het vizier (I). Mijn zoektocht naar de mogelijke oorzaken daarvan loopt weer even langs het verhaal van de verzuiling. In een tweede stap bekijk ik enkele andere ziekteverwekkers (II). Ten slotte komen organisaties en verenigingen in beeld die minder vatbaar zijn gebleken voor die infecties (III).

I. EEN INJECTIE VAN MARKTDENKEN

In de jaren vijftig van de vorige eeuw was het prestige van de verzuiling aanzienlijk. In brede kringen werd dit type van samenleven erkend als een onmisbaar onderdeel van de politiek. Dat valt onder meer af te leiden uit de pogingen van Belgische politici om in de late jaren vijftig de formule naar Kongo over

te planten. De vestiging daar van een vakbondswezen in drievoud is er een voorbeeld van.

Dan kwamen de jaren zestig en zeventig. Ontkerstening en, breder nog, de algemene vervaging van levensbeschouwelijke en ideologische credo's beschadigden de morele sokkel waarop de verzuiling rustte. Het weefsel dat elk van de drie politieke families bijeenhield verzwakte. Tegelijkertijd zorgden het schoolpact (1958) en het cultuurpact (1972) voor een aanzienlijke ontspanning in de verhoudingen tussen katholieken en vrijzinnige socialisten en liberalen. Een set van verankerde waarborgen tegen discriminatie haalde de lont uit het kruitvat. Thema's die de politieke agenda decennialang hadden beheerst verdwenen uit beeld. Bovendien sloegen andere ontwikkelingen diepe gaten in de muren tussen de zuilen. De verdere ontsluiting van het platteland, de grotere mobiliteit, de televisie als gemeenschappelijk venster op de wereld stonden haaks op een doorgedreven zucht naar collectief isolement van gelijkgezinden. Meteen namen ook de mogelijkheden af om de troepen strak in het gelid te houden. Zowel de ziel als de materiële ruggengraat van de verzuiling bleek ernstig bedreigd.

Toen gebeurde er iets waarvan de fall-out tot op vandaag voelbaar is. De katholieke, socialistische en liberale organisaties veranderden geleidelijk van kleur, zoals kameleons dat doen. Vele tinten van grijs kwamen in de plaats van oranje, rood of blauw. In de band met de achterban gingen markteconomische argumenten een steeds grotere rol spelen. Kwaliteit, een breed aanbod van producten en diensten, vrije keuze, privé-initiatief, rendement, faam en reputatie, dat was het wat mensen aan de zuil moest binden. Leden vervaagden tot klanten. Financiële en bestuurlijke vervlechtingen, gemeenschappelijke leidersfiguren, gezamenlijke bewaking van marktposi-

ties moesten binnen elk netwerk voor schaalvoordelen zorgen: wederzijdse logistieke steun, communicatielijnen, adressenbestanden, prestige, politieke macht.

De verkruiemeling van het oorspronkelijke draagvlak heeft dus tal van verzuilde organisaties gedwongen om, wou men overleven, drastisch van marsrichting te veranderen. Een injectie van marktdenken leek de beste keuze. In feite namen zij het model van het al besproken Nieuw Publiek Management gewoon over. De koerscorrectie verliep stapsgewijs en nogal wat verregaande beslissingen zijn buiten het zicht van de leden gebleven. Daarom zou het lang duren vooraleer de aanzienlijke risico's voor de verenigingen zelf en voor de democratie zichtbaar en voelbaar zijn geworden. De geschiedenis van het ACW, de koepel van de christelijke werknemersorganisaties in Vlaanderen, laat zien wat er gebeurt als een arbeidersbeweging de markt aanbidt.

Als het ACW in 1981 tachtig jaar oud is viert zij dat met de publicatie van een boek. De titel: *De kracht van een overtuiging*. Top- en middenkader dachten toen blijkbaar dat een flinke portie marktdenken in de werking van het ACW die overtuiging niet zou schaden. Zij deden alleen wat Willy D'Havé, de toenmalige voorzitter, in de inleiding van het boek van hen vroeg: 'soepelheid en aanpassingsvermogen om op geregelde tijdstippen' de koers bij te stellen. Maar het is wel langs deze weg dat het virus dat het ACW vanaf 2008 doodziek zal maken, de beweging is binnengedrongen.

Het verhaal doet nu de ronde dat de miserie begonnen is toen het ACW zijn spaarbank (BACOB) via overnames liet groeien tot een grootspeler (Artesia) die later zou opgaan in de Dexiabank. Dat was in 1997. Maar de besmetting dateert van vijftien jaar vroeger. De tijdsgeest, de markt als God, had al zijn intrede gemaakt. Om te overleven moest, zo luidde de argumentatie, de financiële poot van het ACW niet meer navigeren op het baken van de coöperatieve gedachte. Voor 'de kracht van de overtuiging' was er geen plaats

meer. Aan strikt economische overwegingen viel immers niet te ontsnappen. Schaalvergroting was het logische gevolg. De risico's nam men er probleemloos bij. Een cruciale stap ook was het aantrekken van managers die ofwel bankiers pur sang waren of uit het bedrijfsleven kwamen. Voor het ACW was er een bijkomende drijfveer om die richting in te slaan. De Christelijke Volkspartij (CVP), de politieke sponsor van de beweging, was danig verzwakt. Overheidssubsidies, mandaten, toegang tot ministeriële kabinetten, al dat leek dreigde nu schaarser te worden. De bankiers boden een alternatief: financiële doping. Zij werden gehoord en geloofd.

De mondiale crash van 2008 heeft de beweging dicht bij het faillissement gebracht. Het zal nog jaren vergen om het puin op te ruimen.

Nergens elders in het verzuilde verenigingsleven is de schade zo hoog opgelopen. Wel verwekte de vlucht in de klantenbinding, als compensatie voor het verlies aan ideologische overtuigingskracht, op veel plaatsen een ander type van gedrag bij de leden. Hun engagement is nu dikwijls voorwaardelijk, afstandelijk en kort van duur. In de organisaties zelf geraakten tegelijkertijd tal van antennes voor captatie van geluiden uit de samenleving in onbruik. In een kranteninterview (*De Morgen*, 18 februari 2012) zei Guy Peeters, voorzitter van de Socialistische Mutualiteiten: 'Wat we veel minder doen, is luisteren naar wat leeft bij onze leden en wat hun klachten zijn.'

De aanhoudende flirt met het marktdenken heeft vrij zware gevolgen gehad. Een democratie vraagt om een middenveld dat mee zorgt voor politieke inburgering en reductie van complexiteit. Maar de opmars van naar passiviteit neigende leden verkleint uiteraard de mogelijkheden om de organisaties als politieke leerschool voor hen in te zetten. Bovendien, als leden degraderen tot consumenten krimpt de communicatie met het midden- en topkader. Een belangrijke drukregelaar in het politieke leven dreigt zo deels onklaar te raken.

Een tweede ontsporing zat er al een tijdje aan te komen.

Vanaf de jaren vijftig van vorige eeuw zijn de verzuilde organisaties onderaannemers en ambassadeurs van de overheid geweest. Van meet af aan was de grens tussen beide partners flinterdun. Dertig jaar later was die akkerscheiding nog verder afgenomen. Vakbonden en ziekenfondsen, bijvoorbeeld, leverden kabinetsmedewerkers, schreven wetsontwerpen voor bevriende ministers, wogen op de rekrutering van parlementsleden. Zo hebben zij, grof samengevat, een flink stuk van de staat in vruchtgebruik genomen. De keerzijde daarvan was dat strikt politieke, zelfs partijpolitieke overwegingen in het leven van sommige organisaties binnendrongen. Het leek alsof zij, tegen alle voorwaarden van goed bestuur in, grotendeels naar de wereld van de politiek waren verhuisd. Dat schiep verwarring in de hoofden van de mensen. Wie was wat?

Maar er was nog meer. De innige band met de overheid en de staat is er oorspronkelijk gekomen op grond van allerlei ideologisch en levensbeschouwelijk gedragen compromissen, zoals het schoolpact en het cultuurpact. Zij waren nodig om de spanningen tussen de verschillende kampen te ontmijnen. Door de ontkerkelijking en door een gelijkaardige erosie van ideeëngoed aan socialistische en liberale zijde viel die noodzaak grotendeels weg. Toch zegde het verzuilde verenigingsleven de lucratieve liefdesverhouding met de overheid niet op. Dat was voor vele burgers een brug te ver. Daarom wellicht worstelen de traditionele partijen en de organisaties uit hun omgeving al enige tijd met een soms heftig wantrouwen van sommigen in de bevolking.

II. NIET MEEGEGROEID

Wat in een centrale sector van het middenveld in België is gebeurd vertelt niet het hele verhaal. Achter de verminderde

prestaties zitten ook andere, ruim verspreide ziekteverwekkers. De terugval van het syndicalisme in Europa is daar een markante demonstratie van.

Al drie decennia lang zitten de vakbonden in Europa en Noord-Amerika in het defensief. Dat is te zien aan hun krimpende aanhang. (België is een uitzondering, maar dat is een verhaal apart.) Ook de werkonderbreking als wapen is op de terugweg, zozeer zelfs dat sommige landen niet langer statingscijfers publiceren. Dat vakbewegingen vermageren is aan een hele rist oorzaken toegeschreven. Wolfgang Streeck heeft ze in een lezing op een rijtje gezet (Amsterdam, 2011). Ik pluk er een vijftal uit.

1. Het aanbod van arbeid is nu letterlijk onbegrensd. Er is, aan de ene kant, de niet-aflatende immigratie van buitenlandse werkrachten. Dat zet de bedrijfsleiders in een comfortabele positie. De lonen komen onder druk te staan. En de heterogeniteit in de werkende bevolking neemt sprongsgewijze toe, wat haar mobilisering danig bemoeilijkt. Maar er is ook de gestegen mobiliteit in de andere richting. Technologische innovaties hebben de verhuis van bedrijfsactiviteiten naar goedkope loonlanden fel vergemakkelijkt. Ook dat heeft in vele landen de werkgelegenheid en dus het ledenaantal uitgedund.
2. De forse influx van vrouwen op de werkvloer ligt in zijn consequenties in dezelfde lijn. Er is minder krapte in het aanbod, grotere verscheidenheid (onder meer aan loopbanen) en meestal toch een zwakkere bereidheid om lid te worden van de vakbeweging.
3. Met de aanzienlijke groei van de dienstensector sluipt steeds vaker een ander type van loonvorming de arbeidsmarkt binnen. De wedde is er steeds meer het product van een individuele en resultaatgebonden deal tussen werknemers en bedrijfsleiding. Dat veroorzaakt competitiviteit binnen de groep van loon- en weddetrekkenden. Die trend ondermijnt de solidariteit tussen werknemers en bedreigt de actieradius van collectieve loonacties.
4. Overheidsdiensten zijn altijd al de vooruitgeschoven posten van de vakbonden geweest. Dicht bij het beleid, gegarandeerde aanvoer van leden en een

onmisbare voorhoede in nationale stakingsacties. Maar met de hele of halve privatisering van publieke diensten is voor de syndicaten die vruchtbare grond verloren gegaan.

5. De bancaire sector en een groeiend aantal bedrijven opereren met gemak mondiaal. Met de schaalvoordelen daarvan dringen zij nationale regeringen in de hoek waar de klappen vallen. Hun marktcorrigerend vermogen slinkt zienderogen. Die ontwikkeling tast uiteraard ook de slagkracht van de vakbonden aan, want ook zij zijn niet meegegroeid.

Achter de opsomming van wat het vakbondswezen teistert gaan enkele verreikende ontwikkelingen schuil.

1. Er is de schaalvergroting in de politiek waarvan hoofdstuk één de bewegende grenzen heeft geschetst. De opkomst van transnationale instellingen, de Europese Unie in het bijzonder, roept om inburgering en belangenbehartiging van een heel nieuwe soort. Het is al zo moeilijk om een verbinding te leggen tussen individuen en de nationale politiek. Wat nu op het programma staat is een tweevoudige, nog zwaardere opgave. Meebouwen aan de constructie van een Europees burgerschap is de eerste. De andere is de productie van syndicale campagnes op hetzelfde groot formaat.

2. De opkomst van een mondiale financiële en industriële elite heeft de machtsverhoudingen tussen staat en markt in haar voordeel doen kantelen. Dat bracht een geleidelijke verstoting van de syndicaten uit de arena's waar cruciale beslissingen geboren worden.

3. Vier van de vijf punten in Streecks diagnose hebben te maken met markante evoluties op de arbeidsmarkt. De belangrijkste is de spectaculaire toename van de verscheidenheid in de vraag naar en het aanbod van arbeidskrachten. Dat is deels

veroorzaakt door verschuivingen die in hoofdstuk drie aan bod zijn gekomen: individualisering, migratie, door de digitale revolutie verwekte jobmutaties, de veralgemeende tewerkstelling van vrouwen. In de doolhof van uiteenlopende belangen een gemene deler vinden en er een krachtige actie op vestigen is nog nauwelijks mogelijk.

Deze krachten wegen niet alleen op de vakbonden. Zij zijn voelbaar in meerdere hoeken van het middenveld, zowel in België als in de buurlanden.

III. AAN DE ANDERE KANT VAN HET TERREIN

Op de kaart van het middenveld is het licht tot nog toe vooral gevallen op één enkele zone. Daar vertoeven de organisaties die in het verleden in de eerste ploeg speelden: het verzuilde verenigingsleven in België, maar evengoed in Nederland; de syndicaten in gans Europa. Zij zijn het vooral die in een kwart-eeuw tijd hinderlijke kwetsuren hebben opgelopen. Dat de camera meestal op hen gericht stond is te rechtvaardigen. Het is nu tijd om de andere bewoners op de kaart te zetten. Zij zijn grofweg in drie ploegen in te delen.

In Vlaanderen alleen al zijn ruim 50.000 verenigingen actief op het terrein van jeugdwerk, sport en cultuur. Onder hen zijn er nogal wat waarvan de levensloop zich in de context van de verzuiling heeft afgespeeld. Velen, zelfs al zitten zij onder de koepel van het beschadigde ACW, zijn nog steeds van groot belang als politieke leerschool. Vaak zijn de banden met de politieke familie trouwens veel losser geworden. Dat is zelfs in de naamgeving terug te vinden. Zo heet de Kristelijke Arbeiders Vrouwenbeweging (KAV) nu gewoon Femma. Anderen zijn altijd buiten de invloedssfeer van de verzuiling gebleven.

Een tweede groep is lange tijd met de label 'nieuwe sociale bewegingen' bedacht geweest. Het feminisme is er een voorbeeld van. Milieu, vrede, mensenrechten, derde en vierde wereld zijn de terreinen waarrond een hele waaier van organisaties in bloei is gekomen. Zij hebben altijd hoog gescoord als oefenveld voor zin in solidariteit, verdraagzaamheid en verdeelende rechtvaardigheid. Enkelen zijn er zelfs in geslaagd om uit te groeien tot Europese en mondiale sparringpartners van regeringen, grootbanken en multinationals. Onder meer Greenpeace, Amnesty International en Human Rights Watch zijn daar voorbeelden van.

Dan is er de bonte wereld van de kleinschalige comités. In buurten, wijken en straten. Hun aantal groeit voortdurend. Zij zijn onmisbare spelers op het middenveld.

Met z'n allen nuanceren zij het wat sombere beeld dat eerst tevoorschijn is gekomen. Ja, er is nog leven op het terrein van inburgering en belangenbehartiging. Wat opvalt is dat veel van dat leven zich op het lokale vlak afspeelt. Blijven die organisaties daardoor onder de radar voor het oprukkende markdenken? Toch is ook daar de invloed van de verbrokkeling van belangen niet afwezig. Nogal wat verenigingen kampen met het engagement van de lopende opdracht. Vooral in Vlaanderen, ten slotte, dreigt gevaar vanuit de hoek van de overheid. Ontsporende regelgeving, resultaatcontroles, inkapseling in ministeriële beleidsprogramma's remmen dynamiek af. Die bemoeizucht heeft veel te maken met de aanbidding voor wat eerder als Nieuw Publiek Management besproken is.

UIT BALANS

‘Er is iets vreemds aan de hand met de democratie. Op vele plaatsen in de wereld groeit haar aantrekkingskracht. Tegelijkertijd rijzen er in haar historische biotoop, West-Europa en de Verenigde Staten, twijfels over haar vitaliteit. De scepsis is niet ongegrond, want in tal van landen vertoont de democratie sporen van ernstige slijtage. De symptomen zijn bekend: tussen burger en politicus ligt een diepe kloof, verkiezingen wekken nauwelijks nog enthousiasme, problemen als werkloosheid en openbare schuld blijven onopgelost, het vertrouwen in de staat en in alles wat ermee geassocieerd wordt, is in vrije val.’

Zo begon, precies twintig jaar geleden, mijn boek *De politiek voorbij*. Die passage was gebouwd op wat toen aan politieke analyse en wetenschappelijke inzichten op tafel lag. Het is niet nodig om er vandaag veel aan te veranderen. De diagnose is nog steeds in inhoud en verwoording volop bruikbaar. Dat is op zich behoorlijk verontrustend. Blijkbaar zijn de spasmen die de parlementaire democratie teisteren al in de vroege jaren negentig in kaart gebracht. Er is, met andere woorden, veel tijd verloren gegaan.

Ook meer recente studies openen met een bespreking van die paradox. In 2004 presenteerde de Raad van Europa een green paper over de toekomst van de democratie op het continent. Zeventien onderzoekers schreven mee aan *The Future of Democracy in Europe. Trends, Analyses and Reforms*. Ook zij wijzen op de verspreiding van de democratie elders in de wereld en op de gelijktijdige malaise in onze landen. Colin Crouch

schrijft in *Post-Democracy* (2004) dat er redenen genoeg zijn om van een succesformule te spreken. Er is de opmars in Centraal-Europa, in Latijns-Amerika en in enkele landen in Afrika. Bovendien zijn vele burgers nu beter geëquipeerd, kritischer en hongeriger naar transparantie in het beleid. En toch lijkt de representatieve democratie ziek. Ivan Krastev (2011) kijkt naar vier omwentelingen die de laatste dertig jaar de wereld veranderd hebben: de voortgezette mondialisering, de implosie van het communisme, de digitale revolutie en de individualisering in houding en gedrag van burgers. Deze vier hebben een ambigu effect gehad op politiek, democratie en samenleving. Op de winstrekening staan de opening van allerlei grenzen, zowel economische als culturele; de democratische lentes in Oost-Europa; het internet dat mensen kansen biedt om alleen of in groep machthebbers tegen te spreken; de mogelijkheid voor velen om in het leven hun eigen planbureau te zijn. Maar tegelijkertijd valt er ook een viervoudige verliesrekening te noteren. De mondialisering heeft de deur wagenwijd opengezet voor grootbanken met hun toxische producten; de geboorte van jonge democratieën in ex-communistisch Europa leidde bij ons en in de buurlanden tot onrealistische verwachtingen over de eigen politieke klasse; de sociale media hebben in de publieke ruimte ruis en versplintering gebracht; de individualisering is een nachtmerrie voor de beroepspolitici.

Hoofdstuk acht is een update van de diagnose die al twee decennia geleden circuleerde. Dat gebeurt op basis van wat in de voorbije bladzijden aan materiaal verzameld is. Drie conclusies dringen zich met kracht op. De driehoeksmetkunde waarmee het boek is gestart levert een eerste vaststelling op: de staat is in zijn verhouding met de markten en de bevolking nog meer beknelde geraakt. Daardoor heeft ook de parlementaire democratie, tweede conclusie, bijkomende schade opge-

lopen. Nogal wat politici, journalisten, opiniemakers, bedrijfsleiders, bankiers relativeren nog steeds de diepte en de reikwijdte van wat aan de hand is. Dat is de derde trend.

I. POLITIEK EN STAAT ONDER ZWARE DRUK

De productie van beslissingen die grote delen van de bevolking binden, dat is wat politiek is, ligt nu verspreid over tal van oude en nieuwe werkplaatsen. Door wijzigingen in de schaal van politiek en staat hebben transnationale producenten, zoals de EU en het IMF, en lokale overheden sterk aan belang gewonnen. Tegelijkertijd rukken hybride formules op. Verzelfstandigde agentschappen hebben in de marge van de staat overheidstaken overgenomen. In cruciale dossiers, zoals grote infrastructuurwerken, slaan de publieke en de private sector de handen in elkaar. Bovendien hebben het bedrijfsleven en het bankwezen in de opeenvolgende golven van privatisering en deregulering hun positie in de politiek versterkt. De Nederlandse socioloog Jacques van Doorn concludeert dat de overdracht van publieke taken aan allerlei spelers uit de omgeving, waaronder de markt, het politieke werk niet heeft vergemakkelijkt. De complexiteit is slechts verplaatst. Het gevolg is wel dat er rond de overheid een krans van instituties is gegroeid 'die elk op hun manier de maatschappelijke problematiek te lijf zijn gegaan, profiterend van de stroom van nieuwe kansen en middelen. Uitdrukkelijk bevestigd in hun zelfstandigheid, hebben deze instituties zich tot machtige belanghebbenden in de publieke sfeer ontwikkeld.' (p. 54)

De natiestaat, de meest vertrouwde verschijningsvorm van de politiek, is daarvan ongetwijfeld het slachtoffer. Meegroeien met de schaalvergroting die in de omgeving bezig is lukt niet zo goed. Integendeel, er is de blijvende aantrekkingskracht

van de nationale bedding. Zozeer zelfs dat het heimwee ernaar succes oplevert voor partijen en bewegingen die de oude grenzen weer willen optrekken (het Front National in Frankrijk en de PVV in Nederland). Dat de apparatuur waarmee de overgrote meerderheid van staten werkt, van wetten tot maatregelen, strikt nationaal van vorm is helpt ook al niet. Tegelijk is sinds de mondiale bankencrash van 2008 en de gedwongen vlucht in drastische besparingen vele landen een fiscaal en budgettair hongerdieet opgedrongen.

Die ontwikkelingen maken het steeds moeilijker om de politiek trefzeker in kaart te brengen. Dat verwekt ontredde-ning bij de burgers. Waar zit de macht? Wie is verantwoordelijk? Verwarring ook bij wie met politiek bezig is. Is er in die drukbevolkte wereld nog een bruggenhoofd waar de afweging van deelbelangen (economische groei versus milieuzorg, bijvoorbeeld) en de formulering van collectieve voorkeuren kan ontstaan. Wie spreekt het laatste woord? Hoe worden de vele solo's op elkaar betrokken? Want er is behoefte aan een plaats waar uit de veelheid aan visies, plannen en projecten een gemeenschappelijke koers wordt afgeleid. De oude zenuwcentra – in België liggen zij in de Wetstraat – zijn door de verhuizing van politieke activiteiten verzwakt. Een sturing van de politieke besluitvorming vanuit één enkele commandopost lijkt alsmaar moeilijker te zijn.

Op wereldvlak veroorzaken de vervlechting en de wederzijdse afhankelijkheid van landen een even grote behoefte aan afstemming van beleid. Er zijn nu geregeld pleidooien te horen voor *global governance*, voor een of meerdere instanties die op mondiale schaal kunnen doen wat nationale staten binnen hun territorium verondersteld worden te doen. Maar dat debat zit nog grotendeels in de sfeer van *social science fiction*. De discussies gaan over hoe de VN kunnen uitgroeien tot een wereld-

regering. Of hoe de codes van de democratie te injecteren zijn in de Wereldhandelsorganisatie, het Internationaal Muntfonds, de Wereldbank. Voor wie deze verkenningen in het onbekende van dichtbij bekijkt valt op dat ambiguïteit nooit veraf is. De Verenigde Staten, bijvoorbeeld, willen wat graag dat sterke instellingen spelregels voor het handelsverkeer ontwikkelen die de hele wereld binden. Maar zij hebben zich wel verzet tegen de komst van een permanent internationaal strafhof dat de niet-naleving van universele mensenrechten kan sanctioneren. En vrij verkeer van personen, goederen en diensten is een populair streefdoel. Maar die openheid van grenzen geldt niet voor migranten uit het Zuiden.

Ik wil afsluiten met een veel geciteerde uitspraak van Zygmunt Bauman uit zijn *Vloeibare tijden*. Hij schrijft dat een van de nooit eerder ondervonden uitdagingen is 'de op handen zijnde scheiding tussen macht en politiek, het tweetal waarvan men sedert het ontstaan van de moderne staat en nog tot kort geleden verwachtte dat het zijn gemeenschappelijke nationale huishouding zou delen tot de dood hen scheidt.' (p. 16) Bauman's voorspelling zaait wat verwarring. Hij reduceert politiek tot de activiteiten die zich in de context van de natiestaat afspelen. In die beperkte visie heeft hij gelijk. Maar wie, zoals in dit boek gebeurt, een ruimere definitie hanteert ziet dat het koppel, macht en politiek, niet gescheiden is. Het is aan het verhuizen. Traag en in een zwakke versie naar transnationale instanties, zoals de Europese Unie. Tegelijk sneller en krachtiger waar de logica van de vrije markt de politiek is geïnfiltrerd.

II. DE PARLEMENTAIRE DEMOCRATIE IN HOGE ADEMNOOD

‘Crisis’ is het geliefkoosde woord waarmee we over democratie praten. Dat is niet te verwonderen. Een democratie is nooit een kwestie van aan/uit. Het gaat altijd om een gradatie, om een voortdurende wisseling van kwaliteit, op en af. Afnemen-de weerbaarheid is de conclusie die zich onontkoombaar op-dringt voor wie vandaag de representatieve democratie onder de scanner legt. Het drievoudig draagvlak waarop zij rust is ernstig aangetast.

1. Historisch gezien is de natiestaat haar natuurlijke bedding. Maar die biotoop is fel verzwakt. Dat maakt de parlementaire democratie vatbaar voor kwalijke infecties.

2. Sinds halfweg de twintigste eeuw steunt het regime op een voortdurend herbevestigde afspraak die bevolking en politieke klasse bindt. De burgers staan in verkiezingen hun stem af in ruil voor de belofte dat zij kunnen rekenen op mensen die hen daar vertegenwoordigen waar zij zelf niet kunnen zijn. Lange tijd was dat hoofdzakelijk in regering en parlement. Maar politiek resideert nu op zoveel andere plaatsen, waar openheid, burgerparticipatie, transparantie en bereidheid om verantwoording af te leggen sterk deficitair zijn. Daar groeit een schuldenberg die niet budgettair maar democratisch is. Het tekort is op vele plekken tastbaar, maar nog het meest in de ontwaarding van de verkiezingen.

Gehoord worden door wie regeert vereist spreken en tegen-spreken. En dat veronderstelt dat mensen meningen hebben die, bovendien, het best in debat en dialoog met anderen ont-staan en verdedigd worden. Democratie is immers in wezen groepswork. Absolute voorwaarde is dat mensen zichzelf zien

als coproductent en niet alleen als passieve consument van publieke goederen en diensten. De verleiding om af te glijden naar een *light* versie van burgerschap is toegenomen. Colin Crouch ziet een nog donkerder mogelijkheid: de opkomst van een virulent negatief activisme. Het is gekleurd door een zurig wantrouwen en een nerveus zoeken naar politieke schandalen. Dat gedrag wordt momenteel ook aangedreven door populistische partijen die, ongehinderd door enig verantwoordelijkheidsgevoelen, van destructieve kritiek hun handelsmerk hebben gemaakt.

3. Kort na de Tweede Wereldoorlog is in de verhoudingen tussen politiek en economie, tussen staat en markten vastgelegd dat geen van beide de andere zal koloniseren. Maar de marktlogica is de politiek diep binnengedrongen en heeft het zelfcorrigerend vermogen van de representatieve democratie sterk aangetast. *'It's the economy, stupid!'* is als kreet nog nooit zo waar geweest. Markten zijn grillige en onvoorspelbare krachten die meestal ontsnappen aan democratische controle. Een democratie die, bij wijze van spreken, mandaatgebied is van economische krachten kwijnt weg.

De vraag of de democratie in haar huidige gedaante wel kan overleven klinkt steeds luider. Zij zit op een uitdagende wijze in een uitspraak van Ido de Haan (*Omstreden democratie*, p. 106): 'Het volstaat (...) niet langer om de bestaande instellingen van de parlementaire democratie representatiever te maken, of om directe vormen van democratie in te voeren waarmee de bevolking haar stem kan laten horen over heikele kwesties. Als parlementen en regeringen, op nationaal of op Europees niveau, vervolgens niet in staat zijn financiële markten, internationale agentschappen, multinationals en andere verschijningsvormen van het hedendaagse kapitalisme aan banden te leggen, dan is

grotere mondigheid slechts een bron van toenemende frustratie.’ De Britse denktank *Democratic Audit* brengt in zijn rapport van 2012 een sombere weersvoorspelling voor het Verenigd Koninkrijk. Ik citeer en vertaal: ‘Bijna alle beschikbare indicatoren suggereren dat de representatieve democratie in een langlopende, maar terminale neergang zit. En er is momenteel geen enkel democratisch alternatief dat levensvatbaar oogt.’

Is ook elders in Europa de houdbaarheidsdatum van de parlementaire democratie binnen afzienbare tijd voorbij? En blijft het besef van die mogelijkheid achterwege? Voor banken zijn stresstests voorzien, waarom niet voor jonge en oude democratieën?

III. ‘LOST IN NEGATION’

‘*Gambling with civilization*’ is de titel van een recent artikel in *The New York Review of Books* (7 november 2013). De auteur is Nobelprijswinnaar economie Paul Krugman. Pokeren met de beschaving door een levensgrote bedreiging niet ernstig te nemen is geen bewuste keuze, schrijft hij. Het vloeit voort uit misverstanden en goedbedoelde bedachtzaamheid. Zeker zo belangrijk is de neiging om de knipperlichten niet te zien, ‘*to reject the news and cling to your fantasies*’. Een van die fantasieën is dat de markten wel bijtijds voor een oplossing zullen zorgen. Afwachten leunt ook op het gevoel dat er geen lijn zit in wat ons bedreigt. Er zijn te veel onzekerheden, te veel tegenstrijdige diagnoses. Er is, met andere woorden, nog geen betrouwbare wegenkaart die de richting van de oplossing kan aangeven.

Krugman heeft het niet over de ziektes van politiek en democratie. Hij bespreekt *The Climate Casino* (2013), een boek van William Nordhaus over de opwarming van de aarde. De reacties op de klimaatkwestie lijken inderdaad goed op wat in het

democratiedebat vaak te horen is. Er is een dubbele ontkenning. Politiek is in hoge dosissen weggevoerd uit de parlementaire democratie en uit de natiestaat waarin zij woont. Maar dat wordt door vele politici, journalisten en kiezers genegeerd. Zij ontwijken de confrontatie met de werkelijkheid. In België tonen zij dat onder meer in hun fixatie op wat er gebeurt in en in de onmiddellijke buurt van de Wetstraat waar regering en parlement huizen. De gepolitiseerde raad van bestuur van de openbare omroep heeft daar eind maart 2013 de ultieme demonstratie van geleverd. De VRT zocht een nieuw hoofdgebouw. Een basiscriterium is, zei de voorzitter en oud-politicus Luc Van den Brande, dat het met de auto op 30 minuten vanuit de Wetstraat te bereiken moest zijn. Tijdens 'de spits mag dat oplopen tot 45 minuten'. Alsof zes staatshervormingen de federale staat niet grotendeels hebben uitgekleed. Alsof de politiek door de schaalvergroting en de privatisering niet in vele richtingen is uitgewaaid. Alsof de representatieve democratie niet sterfelijk is.

Er is, ten tweede, de relativering van de diepte en de reikwijdte van wat er aan het gebeuren is. Soms is de negatie direct. Wat de economie momenteel meemaakt is een *accident de route*, zegt men dan. Het komt wel goed. En aan de weerbaarheid van de democratie wordt gewerkt. Maar manifester is de indirecte ontkenning. Zij is zichtbaar in de afwezigheid van een *sense of urgency*. Zo zijn er al minstens twintig jaren verloren gegaan. Ook in die zin is dit dossier verwant met dat van de klimaatwijzigingen. Het hoofd weet wat er aan de hand is, maar de rest wil niet mee. Een ander symptoom is de vlucht voor wat de mondialisering aan uitdagingen meebrengt. Die terugtocht is in België te zien in de neiging om de politieke agenda te verbinnenlandsen, te vullen met dossiers uit de onmiddellijke omgeving. Het communautaire contentieux heeft daar ruimschoots mogelijkheden voor geboden en doet dat nog.

Toegegeven, hier en daar zijn hervormingen in gang gezet. Maar bijna altijd zien zij alleen de staat als de zieke patiënt. Het is de overheid, zegt men, die de democratie besmet en dus stevige verzorging nodig heeft. Dat de koorts ook verwekt is in de economie en de bevolking blijft te vaak buiten beeld.

Deel één eindigt met het besef dat de staat en de democratie menselijk maakwerk en dus vergankelijk zijn. En dat deze unieke vorm waarin politiek gestalte krijgt, recht heeft op een realistische zoektocht naar wat al mogelijk is of het kan worden. Want net als in het klimaatdossier is de dubbele ontkenning een te riskant zwaktebod. Daarom, denk ik, zijn de ongemakkelijke conclusies van dit boekdeel nodig.

DEEL 2

MEDICATIE

Dit boek begon met de introductie van de driehoek als icoon, als grafisch symbool voor wat een samenleving in wezen altijd is. Om de huidige staat van de parlementaire democratie in kaart te brengen zocht deel één naar de relaties van de politiek met de andere bewoners van de driehoek (markten, bevolking en middenveld). Het beeld dat zo verkregen is toont hoezeer zij verzwakt is. De symptomen zijn talrijk. Maar twee ervan zijn onrustwekkend. De ene is het ernstig verlies aan slagkracht. De andere is haar wankel geloofwaardigheid. Het herstel van haar vermogen en weerbaarheid vereist, dat is mijn eerste stelling, een versterking van de staat. Daarvoor is herovering van ruimte op de markten nodig. Dat kan op zich al het verlies aan krediet in de bevolking temperen. Maar de legitimiteit zal slechts echt groeien, mijn tweede hypothese, als de rolverdeling tussen overheid en burgers grondig gewijzigd wordt.

Deel twee is een poging om te registreren wat al aan hervormingen onderweg is en wat nog maar op de tekentafel ligt. Eerst weegt hoofdstuk negen de drempels op de weg naar vernieuwing en de troeven die voorhanden zijn. Dan komen twee met groot gedruis gelanceerde hervormingen ter sprake: het Britse *Big Society* en de *participatiemaatschappij* in Nederland (hoofdstuk tien). Zij kunnen, zo zal de conclusie zijn, niet de juiste medicatie leveren. De hoofdstukken elf en twaalf werken het pleidooi voor de versterking van de staat, het middenveld en de burger verder uit.

De parlementaire democratie heruitvinden grijpt noodgedwongen plaats in een tijdvak dat gekleurd is door onzekerheid en ambiguïteit. Voor vernieuwbouw is geen klare blauwdruk voorhanden. Wat deel twee presenteert is een puzzel met veel ontbrekende stukken. Hun afwezigheid heeft deels te maken

met wat een periode waarin oud en nieuw om voorrang strijden altijd meebrengt: idealisering van het verleden, verwar- ring, een nerveus en vaak vruchteloos zoeken naar een nieuw evenwicht, innovaties die even snel weer verdwijnen als ze ge- komen zijn – wazige plekken op de maatschappelijke radar. Dat puzzelstukken ontbreken is ook het gevolg van een be- wuste keuze. Het terrein waarop vernieuwbouw moet komen is te onoverzichtelijk en te hobbelig om het in één boek en door één auteur te vatten. Daarom zijn enkele gebieden waar hervormingen dringend nodig zijn in de schaduw gebleven. Zo gaat het boek niet over de vraag hoe de democratie er in een Europese gedaante zou kunnen uitzien. Hoe democratie- codes te injecteren zijn in zones (zoals de verzelfstandigde agentschappen, de magistratuur, internationale instanties zo- als de Wereldbank en het IMF) waar politieke activiteiten naartoe zijn gevloeid is een tweede lacune. Maar ook aan de media als politiek zwaargewicht is te weinig aandacht besteed.

WAT VERNIEUWBOUW HINDERT EN HELPT

Hervormingen lokken altijd weerstand uit. En hoe groter de ontkenning dat vernieuwing nodig is, hoe hoger de drempels. Toch zijn er ook lichten die op groen staan. Juist nu breekt een tijd aan waarin mogelijkheden ontstaan om grondig te renoveren.

I. DREMPELS

1. Te veel tegenstrijdigheden

Het meest opvallende aan de politiek vandaag is zijn hybride karakter. Het verleden is nog prominent aanwezig. Maar met de mondialisering en de spectaculaire terreinwinst van de markten is de toekomst de parlementaire democratie al binnengedrongen.

‘Too much is coming to an end, too little is beginning’, schrijft Ulrich Beck in *Twenty Observations on a World in Turmoil*. Zo’n overgangsperiode is een tijd vol contradicties. Dat remt de bereidheid om een sprong in het duister te maken en de representatieve democratie heruit te vinden. In deel één zijn al een hele reeks van die tegenstrijdige trends geïdentificeerd. Ik breng er enkele opnieuw in herinnering.

De pleidooien voor een afgeslankte staat gaan gepaard met oproepen om het repressieve vermogen van de overheid aanzienlijk op te drijven. Zelfs in landen met de ‘lichtste’ staat,

zoals de VS, is – mede onder invloed van het internationale terrorisme – de behoefte aan een groter overheidsapparaat weer toegenomen.

De burger is een verzwakte speler, want macht heeft heel vaak geen gezicht meer. Langs de andere kant wint hij op wat paradoxale wijze aan invloed, want zijn politieke wispelturigheid en zijn gebrek aan electorale loyaliteit dwingen de beroeps politici om angstvalliger naar hem te luisteren.

De schaalvergroting in de economie en in de politiek is een onmiskenbaar feit. Tegelijkertijd, hoogstwaarschijnlijk ter compensatie, krimpt de schaal waarop velen willen leven. Die merkwaaardige ontwikkeling is met de label ‘glokalisering’ bedacht.

Technologisch onderzoek zet meer dan vroeger de koers uit die de samenleving inslaat. Tegelijk is het vertrouwen in de wijsheid van de wetenschap en van de bedrijven die haar ontginnen niet langer intact. Het vooruitgangsoptimisme dat technologische ontwikkelingen altijd en overal meer welvaart en meer welzijn verwekken, is aangetast.

2. Vernieuwing botst op faalangst

Over nogal wat voor de hand liggende hervormingen, zoals het terugdringen van de markten, heerst onzekerheid. De realisatie ervan is vaak twijfelachtig omdat de macht om te beslissen buiten het bereik ligt van nationale regeringen en parlementen. Dat is in het bijzonder het geval met de pogingen om belastingen te heffen op wat in *e-commerce* aan financiële transacties doorgaat. Dan krimpt de aantrekkingskracht van zo’n plan. Men weet ook vaak niet wat vernieuwen op één vlak, bijvoorbeeld een uitbreiding van de regulering van de media, elders in politiek en samenleving zal veroorzaken. Die mogelijkheid van onvoorziene en ongewenste consequenties remt de vernieuwingsdrang.

3. Experimenten krijgen niet de tijd om te overtuigen

Occupy Wall Street en de Indignados zijn als innovatieve vormen van politieke participatie door de media verwend geweest. Dat is niet te verwonderen. Zij leverden spektakel, het liefdingsmenu van journalisten. Maar de aandacht is even abrupt verdwenen als ze gekomen is. Dat is deels te wijten aan de kortademige en anekdotische manier van werken van de media. Maar bovendien leden beide experimenten aan organisatorische magerzucht. Er mocht niet veel structuur, leiderschap en politiek programma in de actie binnendringen. Veranker-
ing bleef bijgevolg noodgedwongen achterwege. In die zin ligt de ervaring met deze twee oefeningen in democratie helemaal in de lijn van wat Zygmunt Bauman in *Vloeibare tijden* voorspelt: dat nieuwe formules 'sneller uiteenvallen en wegsmelten dan de tijd die vereist is om ze vaste vorm te geven en daarna te stollen'. Dat werkt ontmoedigend.

4. Generatiegebonden aarzelingen

Er is een type van verzet, grotendeels onbewust van aard, dat generatiegebonden is. Wie na 1970 geboren is groeide op in een politieke omgeving waarin tal van kenmerken herbewapening van overheid en democratie in de weg stonden. Thatcherism en reaganism hebben toen met langdurig succes een smet geworpen op de staat als politiek instrument. Vertrouwen in de bemanning en de prestaties van de overheid raakte zoek. Ook is de commerciële onderneming als model voor beleid aangepre-
t. Ondertussen vond de vermarkting van publieke taken nauwelijks kritiek op haar weg. Daarnaast wonnen infotainment en joligheid in de politieke berichtgeving terrein. In België kwam daarbovenop de fixatie op de communautaire problematiek. Dat deed het venster op de vele

voor de democratie bedreigende veranderingen in de brede buitenwereld grotendeels dicht. Het zijn bovendien de jaren waarin de electorale koorts chronisch is geworden en de tijd en de ruimte ontbraken om in vernieuwing te investeren.

Die ontwikkelingen, die bovendien dikwijls buiten het gezichtsveld van de burgers bleven, werken nu voor minstens twee generaties door in de negatieve beeldvorming van wat nodig is en van wat kan.

II. TROEVEN

I. Creatieve crisissen

De architectuur van de politiek is het product van continue, zij het lichte aanpassingen. Maar nu en dan (in de periodes 1880-1920 en 1935-1950, bijvoorbeeld) treedt er nood op aan echte ombouw. Dat is het gevolg van diepgaande wijzigingen in de omgeving van de democratie. In de verhoudingen tussen politiek, economie en bevolking zit dan hevige turbulentie. Dat zaait onrust. In zo'n fase kunnen allerlei componenten van de samenleving, de politiek inclusief, tijdelijk hun vaste vorm verliezen en als het ware vloeibaar worden. Ook vandaag is iets dergelijks aan de gang. Grendels vallen weg en er ontstaan kansen om ingrijpend te hervormen.

2. Blijvend geloof in de toegevoegde waarde van de democratie

Politieke vernieuwing is ten dode opgeschreven als zij geen ondersteuning vindt in de bevolking. De vele berichten over wat David Van Reybrouck het democratische vermoeidheidssyndroom noemt doen het ergste vermoeden. Maar er is ook

goed nieuws. Het al eerder geciteerde rapport van de Raad van Europa leest in overvloedig bewijsmateriaal dat de Europese burgers '*will not tolerate non-democracy*'. Ook in ons land wijst onderzoek uit dat de meeste mensen nog steeds geloven in de toegevoegde waarde van de democratie. Velen zijn geen verzuurde burgers, maar gefrustreerde democraten. Een zelfde geruststelling kwam te voorschijn in een studie die Mark Elchardus voor het Vlaamse socialistisch ziekenfonds maakte (www.bondmoyson.be). Een meerderheid in Vlaanderen wil dat de overheid de strijd tegen sociale ongelijkheid blijft voeren. Elchardus ziet ook een zeer positieve perceptie van en een solide draagvlak voor de verzorgingsstaat.

DE BEVOLKING ALS VLUCHTHEUVEL?

De cruciale vraag vandaag is hoe de democratie, vooral de representatieve versie ervan, kan overleven in een maatschappelijke context die zo grondig afwijkt van wat een eeuw lang haar levensruimte is geweest. Er zijn allerlei scenario's bedacht of al in uitvoering. Maar de stuurkracht van de democratie vergroten is een uitermate complexe operatie. Daarom wellicht heeft de politieke klasse aanvankelijk die efficiëntiewinst gezocht door vermarkting van overheidstaken. En zoekt zij, nu die piste vandaag de verhoopte resultaten toch niet oplevert, een uitweg door de bevolking zelf te engageren. De bedoeling is een deel van het beleid af te stoten en het in een of andere gedaante van onderaanneming bij de burgers te leggen. Zelfredzaamheid, liefdadigheid, vrijwilligerswerk, crowdfunding, uitbesteding van lokale publieke diensten moeten dat plan concrete vorm geven. In twee buurlanden, Groot-Brittannië en Nederland, heeft die strategie een naam en een routeplan-ner gekregen: *'Big Society'* en *'Participatiesamenleving'*. Wat daarin aan maatschappelijke keuzes verwerkt zit, is ook in andere landen, België bijvoorbeeld, terug te vinden, zij het in meer diffuse vorm. Dat is ook de reden waarom de Britse en de Nederlandse hervorming nu uitvoerig ter sprake komen.

I. BIG SOCIETY

De Britse Conservatieven hebben onder David Cameron de grenzen van het slankheidsideaal spectaculair verlegd. Zij zijn

naar de verkiezingen van mei 2010 gestapt met de belofte dat zij *Big Government*, volgens rechts het paradepaard van de socialisten, zouden vervangen door *Big Society*. Als premier preciseerde Cameron in juli van datzelfde jaar hoe in de overheid, vooral op het lokale vlak, de snoeiers tewerk zullen gaan. Allerlei taken zouden voortaan bestemd zijn voor liefdadigheidsinstellingen, coöperatieven, vrijwilligers en ‘*any willing provider*’ (de toevoeging die de poort voor commerciële initiatieven openzette). Dat vlaggenschip van de Tories, want dat moest *Big Society* in de toekomst zijn, zou zorgen voor meer macht voor lokale gemeenschappen en hun burgers, en voor ‘*a culture of volunteering*’. Er kwam een door de regering gestuurd Big Society Network dat geld en awards uitdeelt aan beloftevolle initiatieven. Eind 2011 waren de resultaten al goed zichtbaar. Bijna 250.000 jobs in overheidsdiensten waren geschrapt. De budgetten van steden en gemeenten daalden met gemiddeld 15 procent. Het Network bezorgde de pers wel geregeld succesverhalen uit het hele land.

II. EEN COMPACTE OVERHEID

Net voor Kerstmis 2011 stuurt de Nederlandse minister van Binnenlandse Zaken een brief aan de Raad voor het Openbaar Bestuur, een adviesorgaan van de regering. Zij vraagt om bijstand bij de uitwerking van de door het kabinet Rutte-I geplande ‘compacte overheid’. Het regeerakkoord wil immers, aldus de minister, ‘een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid, met minder belastingsgeld, minder ambtenaren, minder regels en minder bestuurders tot stand brengen’. Viermaal minder staat dus. Dat moet in 2015 leiden tot een eenmalige besparing van 6,14 miljard euro en een structurele min-kost van 6,56 miljard euro. Helemaal op het eind van de brief

suggereert de minister ‘in het bijzonder in te gaan op de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk’. *Big Society* was het Kanaal overgestoken. Een jaar later is het advies van de Raad klaar. Titel en ondertitel van het rapport zijn veelzeggend: *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Ook hier dus driehoeksmeetkunde.

Het advies is karig met bedenkingen over wat in de vraag van de minister volle voorrang had, want in de tachtig bladzijden van het rapport komt het woord bezuinigen slechts drie-maal voor. Als de pers de minister wel aan haar vraag naar besparingen herinnert, zegt zij dat de economische crisis niet de enige drijfveer is om de staat te verslanken. Is de bevolking nu niet veel beter geschoold dan vroeger? Kan zij dus niet best overheidstaken overnemen? En is er in Nederland geen wijdlopend netwerk van verenigingen die klaarstaan om aan het werk te gaan?

Buzzwoord in het rapport is ‘vermaatschappelijking’. Dat betekent dat publieke taken naar burgers, organisaties en bedrijven gaan. Het is broodnodig, is de boodschap. Want de rek is uit de staatskas en veel dossiers zijn te ingewikkeld voor politici en ambtenaren. Laat de mensen ‘zelf het heft in handen nemen, omdat die vaak beter dan de overheid in staat zijn om maatschappelijke problemen op te lossen’. In een eerder advies (*Vertrouwen op democratie*, 2010, p. 9) had de Raad al geschreven dat politici geen kennisvoorsprong op de burgers meer hebben. Een ‘doe-democratie’, een andere naam voor een door burgers gedragen politiek, is dus geen onbereikbare fictie. En loslaten in vertrouwen is geen gok: ‘De vitale samenleving – te omschrijven als een samenleving waarin mensen zich zonder concrete tegenprestatie inzetten voor hun medemens, buurt, vereniging, gemeente, de natuur of ander ideaal – bestaat in Nederland.’ Voorwaarde is wel dat de staat zich zo veel mogelijk terugtrekt. Daarom moet de rolverdeling

tussen overheid en burger op haar kop gezet. Het dure woord ‘paradigmashift’ valt. Het particuliere initiatief zal voortaan leidend zijn. Voor de overheid is reguleren van nu af aan de uitzondering. Het rapport tekent dat uit met wat het, gezegend zij het ambtenarees, de ‘overheidsparticipatietrap’ noemt:

• Loslaten ~ Wanneer de overheid een taak helemaal loslaat, heeft ze inhoudelijk noch in het proces enige bemoeienis.

• Faciliteren ~ De overheid kiest een faciliterende rol als het initiatief van elders komt en zij er belang in ziet om dat mogelijk te maken.

• Stimuleren ~ Een trede hoger heeft de overheid wel de wens dat een bepaald beleid of een interventie van de grond komt, maar de realisatie daarvan laat ze over aan anderen. Ze zoekt slechts naar mogelijkheden om die anderen in beweging te krijgen.

• Regisseren ~ Wanneer de overheid kiest voor regisseren, betekent dit dat ook andere partijen een rol hebben maar dat de overheid er belang aan hecht wel de regie te hebben.

• Reguleren ~ Bovenaan de trap staat het zwaarste instrument dat de overheid kan inzetten, namelijk regulering door wet- en regelgeving. Als consequentie van dit middel kan de overheid regels ook handhaven en overtreding daarvan sanctioneren. Het instrumentarium van reguleren benadrukt dat de overheid daar waar het onder meer gaat over vraagstukken van orde en veiligheid altijd in een verticale verhouding tot haar burgers staat.’ (pp. 67-68)

De Raad voegt eraan toe: ‘De vitaliteit van de samenleving krijgt meer ruimte als de overheid de (...) participatietrap zo min mogelijk beklimt.’

De compacte overheid duikt in september 2013 opnieuw op, nu in de eerste troonrede van koning Willem-Alexander. De taal van *Loslaten in vertrouwen* is er nog. Lees maar: ‘Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid

terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.’ De roepnaam is veranderd. Het project heet nu ‘participatiesamenleving’, een term die het Genootschap Onze Taal een maand later prompt promoveert tot woord van het jaar 2013. Maar achter die kreet uit de mond van de vorst gaat een koudere visie schuil dan in wat een jaar eerder op tafel lag. Die kou was ook te horen in een toelichting van Jeroen Dijsselbloem, minister van Financiën in het kabinet Rutte-II (NOS Radio 1, journaal, 18 september 2013). Hij zei dat de participatiebenadering nodig is om de economie weer in evenwicht te brengen. Vroeger werd je nog met een uitkering naar huis gestuurd en met rust gelaten. ‘Nu zullen de meeste gemeentes je direct aanspreken op wat je wel kunt. Men verwacht dat je doet wat je kunt en dat je je inspant om een baan te krijgen. Zo niet, dan krijg je geen uitkering.’

III. OP DE WEEGSCHAAL

Hoe verschillend deze hervormingen ook zijn, op twee punten zijn zij duidelijk familie van elkaar. Telkens gaat het om een herpositionering van staat en overheid in de maatschappelijke driehoek. Macht en dossiers worden vervoerd in de richting van de bevolking en vooral van de markten. Wat zij ook delen, is dat zij de verbrokkeling van het politieke veld vergroten. Het aantal spelers neemt verder toe. Daardoor vergroot ook het probleem van de finale afstemming van belangen, visies en strategieën.

1. De vermarkting gaat door

Wat in de hervormingen als *Big Society* en de participatiesamenleving direct opvalt, is het handig gebruik van eufemistische doopnamen. ‘*Big society*’ en ‘participatiesamenleving’ suggereren dat de bevolking er zeker beter van zal worden. Wie kan daar dan tegen zijn? Dat soort retoriek hoort bij hooggestemde projecten waarvan de verantwoording een wat wankel basis heeft. De ware toedracht van zaken is bovendien niet gemakkelijk te detecteren. Rond de drijfveren is mist gespoten waardoor de belangrijkste beweegredenen – bezuinigen als antwoord op de economische crisis en het verder ontmantelen van de staat – in de schaduw blijven. In *Loslaten in vertrouwen*, daarnet besproken, staat dat veel activiteiten die we nu als overheidstaken beschouwen ooit begonnen zijn als particulier initiatief. Die zijn dan na de Tweede Wereldoorlog geleidelijk in handen van de staat terechtgekomen. In de jaren tachtig bleek dat de overheid zich had overeten. Zij heeft dan maar tal van opdrachten te koop gezet. Maar de laatste tijd, zegt het rapport, is de nadruk op de markt wat afgenomen. Daarvoor is in de plaats ‘een sterkere focus op de samenleving, op individuele burgers en hun verbanden gekomen’ (p. 9).

Hoe de opwaardering van ‘de individuele burgers en hun verbanden’ er moet uitzien, breng ik ter sprake in hoofdstuk twaalf. Hier is het de vraag of de (gedeeltelijke) verbanning van de markt wel kan lukken met wat de Raad en de Nederlandse regering voorstellen. Geregeld worden daarbij de al bestaande woningcorporaties in de toonkast gezet. Deze organisaties zijn hybride van aard: het zijn private coöperatieven met publieke inbedding. Ze ontwikkelen activiteiten op de commerciële vastgoedmarkt en ontsnappen niet altijd aan de dwingende logica daarvan. Kunnen zij dan wel als model dienen? De cultuursector levert een tweede voorbeeld. In een kritische

reflectie op *Loslaten in vertrouwen* schrijft Klazien Brummel onder de subtitel *De kunst teruggeven aan de samenleving* (p. 68): 'In het eerste kabinet-Rutte (2010-2012) ontstond de overtuiging dat er een culturele markt is, die op zich goed functioneert en het publiek datgene brengt waar het om vraagt. Daarmee kwam een einde aan de dominante rol van de overheid in de cultuur. Tijdens dit eerste kabinet-Rutte zijn de overheidsuitgaven voor kunst en cultuur gehalveerd.' Dan loeren vermarkting of braakland om de hoek.

De Hollandse zoektocht naar een compacte overheid is te jong om de effecten zuiver in beeld te brengen. *Big Society* is reeds langer onderweg. Er is al uitvoerig over gedebatteerd. Het loont de moeite om aan die discussie ruime aandacht te geven. Want er zijn lessen te trekken, die ook bruikbaar zijn in landen als België waar gelijkaardige programma's op stapel staan.

Onmiddellijk valt op dat Cameron's project in recente boodschappen van de regering op de achtergrond is geraakt. Het vlaggenschip is blijkbaar in het droogdok gelegd. Niet te verwonderen, zeggen commentatoren, de stroom van besparingen staat haaks op de ambities van de Britse versie van een participatiesamenleving. Toch wijzen waarnemers ook op successen. Dat lokale gemeenschappen en zelfhulporganisaties maandenlang volop in the picture gezet zijn, heeft hen een boost gegeven. Het aantal initiatieven is toegenomen. Plaatselijke politici van hun kant zijn op zoek gegaan naar allerlei vormen van samenwerking met buurgemeenten. Maar er zijn ook ernstige minpunten gesignaleerd. *Big Society* is snel geloofwaardigheid aan het verliezen. Mensen zijn het gaan zien als een rookgordijn voor besparingen en verdere vermagering van de staat. Bij de lancering, op 18 mei 2010, zei Cameron: '*Today is the start of a deep, serious reform agenda to take power away from politicians and give it to the people.*' De retoriek van deze aankondiging

werkt niet meer. Crucialer is de klacht dat het project een al bestaande kloof in de Britse samenleving nog heeft verdiept. Het zijn de zwakkere groepen die het meest lijden onder de besparingen in de lokale overheidsdiensten en het minst hebben aan het beloofde transport van macht in de richting van de bevolking. Het zijn de rijkere zones in steden en gemeenten, de hoger geschoolden en de betere middenklasse die profiteren van wat *Big Society* te bieden heeft. Even belangrijk is de vaststelling dat de regering de outsourcing van sociale voorzieningen blijft richten op de private commerciële sector, met efficiëntiegroei als dominante doelstelling. Multinationale ondernemingen lopen met de meeste opdrachten weg. Vaste klanten zijn Atos (ICT provider, werkzaam in 40 landen), Capita (consultancy voor nationale en lokale besturen; de helft van de omzet komt van de publieke sector), Deloitte (helpt bij de toekenning van kinderbijslag en pensioenen), G4S (grootste beveiligingsfirma ter wereld), Serco (management van immigratiediensten, gevangeniswezen en lokale besturen). Zo zijn 35 van de 40 grootste tewerkstellingsprogramma's naar dergelijke firma's gegaan. Nu al is hier en daar voelbaar dat de kwaliteit daalt en de kosten, tegen alle voorspellingen in, zeker niet altijd lager liggen. Voorbeelden daarvan zijn te vinden in de tehuizen voor geplaatste kinderen, de gezondheidszorg en de politie. Zichtbaar is ook al dat ondernemingen, als *'willing providers'* zoals de wet hen noemt, een duidelijke voorkeur hebben voor overnames die winst beloven. Daardoor ontstaat het risico op privatisering van de baten en socialisering van de kosten van de welvaartsstaat. Daar bovenop wordt kwaliteitscontrole op de multinationale onderaannemers sterk bemoeilijkt. Zij roepen geregeld het principe van de commerciële confidentialiteit in.

Dan is er de kwestie van de teruggave van bepaalde bijstandsactiviteiten (hulp aan armen, verzorging van zieken en

bejaarden) aan de gezinnen of aan de buurtgemeenschap. Het lijkt een aantrekkelijk alternatief. Zelfhulp is echter geen wondermiddel. Het driegeneratiegezin, het gezin waarin grootouders en kinderen en kleinkinderen onder één dak wonen, is al lang niet meer. En dat was in het verleden juist de ankerplaats voor de opvang van zieken en ouderen en gehandicapten. Ook de *popular knowledge*, de volkskennis die in eeuwenlange omgang met armoede, ziekte, sterven en mentale defecten was verworven, is weg. In de plaats kwam een verregaande verdeskundiging van de zorg om 'de mensen met een schrammetje', zoals men in Nederland de meest kwetsbare klanten van de verzorgingsstaat heeft genoemd. Kan die klok zonder schade teruggedraaid worden? Of zet falende zelfhulp de poort open voor overname door bedrijven?

Het is met de marktlogica als met de natuur: '*Chassez la par la porte et elle rentrera par la fenêtre.*'

2. Thatcher 2.0?

Wat zich in de besproken hervormingen aandient brengt de maatschappelijke driehoek nog meer uit balans. De economie zal haar ruimte verder uitbreiden. De natiestaat en zijn regeringen en parlementen zijn de grote verliezers. Aantasting van hun geloofwaardigheid is hun deel. Toch blijft de meest onrustwekkende vaststelling dat de markten verder oprukken, al is in de Britse en Nederlandse plannen de bevolking de officiële bestemming van wat bij de politieke overheid wordt weggehaald. Is Thatcher terug? Cameron heeft bij de presentatie van zijn project geprobeerd om afstand te scheppen tussen zijn project en dat van de Iron Lady. De naam alleen al, *Big Society*, breekt met het thatcheriaanse '*There is no such thing as society*'. Maar in werkelijkheid liggen zowel de Britse als de

Nederlandse plannen vrij dicht in de buurt van wat in de vroege jaren tachtig in gang is gezet. Het is dezelfde hang naar een zo slank mogelijke staat. Het is bij outsourcing dezelfde voorkeur voor de commerciële sector. Het is dezelfde overtuiging, in de woorden van Mark Elchardus, dat afhankelijkheid van uitkeringen onvermijdelijk leidt naar een hardnekkig gebrek aan zelfredzaamheid. Het enige verschil met het thatcherisme is de uitbundige spinning in woord en beeld die de huidige plannen vergezelt.

HERBEWAPEN DE DEMOCRATIE

VERSTERK DE STAAT EN TEM DE MARKTEN

In elke vernieuwingsoperatie, ook in deze die in de volgende twee hoofdstukken ter sprake komt, is tijd een bron van moeilijke keuzes. Wat is het geschikte moment om de zoektocht naar de zwakte van de parlementaire democratie systematisch aan te pakken? Wat komt er eerst, wat laatst? Moet een stop op de uitverkoop van het geweldsmonopolie en van de zorgsector voorrang krijgen op het temmen van de financiële markten? Welke timing en tempo aannemen? Hoe snel moet alles gaan?

De eerste vraag roept nauwelijks discussie op. De diagnose over de ziekte van de representatieve democratie was al in de late jaren tachtig voorhanden. Er is niet langer de luxe om nog eens twee decennia verloren te laten gaan. De tijd is rijp. Nooit sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog is de economie zo ver doorgedrongen in het staatsapparaat en de democratie. Nooit zijn de bronnen van verzwakking (de onteigening van de politieke ruimte, het bedreigde bioritme, de individualisering ...) zo krachtig geweest. Maar wat komt er dan best eerst? Twee gebeurtenissen in de Belgische winter van 2014 wijzen de weg naar een antwoord.

- Rond de CEO's van bpost en Belgacom is hevige turbulentie ontstaan. De kwestie van hun wedde zorgde voor hoge koorts in de politiek. Het leidde ook tot een debat over de aanwezigheid van de staat in deze bedrijven.

Maar zoals zo vaak doofde de discussie over de grenzen van de staat uit vooraleer zij op kruissnelheid kon komen.

- Halfweg januari meldt de pers dat de Franse multinational Sodexo in de running is om het nieuwe forensisch psychiatrisch centrum (FPC) in Gent uit te baten. Het instituut moet zorg op maat zoals in een ziekenhuis combineren met een hoge veiligheid. Dat is in België een volkomen nieuw concept. De enige tegenkandidaat is een vzw waar onder meer het Gentse OCMW en de Broeders van Liefde deel van uitmaken. Zij vrezen dat Sodexo er een veredelde strafinrichting zal van maken, met bijgevolg een ernstig gebrek aan adequate verzorging van geesteszieke gevangenen. Maar niemand maakt zich blijkbaar zorgen over de vermarkting van weer een publieke dienst. Er waren al aanwijzingen dat het geweldsmonopolie, het kroonstuk van elke staat, ook bij ons geleidelijk te koop wordt gesteld. Sodexo in het Gentse FPC kan de volgende demonstratie daarvan zijn.

Beetje bij beetje wordt de overheid uitgekleed. Zonder debat. Sluipenderwijs, maar na verloop van tijd met effecten die permanent kunnen zijn. Zo blijft de schade die de democratie oploopt onder de waterlijn, nauwelijks zichtbaar. Het is tijd voor een time-out. De afwezigheid van een diepgaande publieke bevraging moet de allereerste zorg zijn op de weg naar vernieuwing. Wat kan de staat afstoten zonder monddood te worden? Waar kan hij groeien? Op die twee vragen wil ik een dubbele aanzet voor de discussie geven (I). Tweede punt op de agenda van het zo noodzakelijke debat is de vraag waar de grenzen liggen van de vermarkting van de politiek. Mijn standpunt daarover, al gedeeltelijk in deel één beschreven, werk ik uit in paragraaf II. Dan is er een korte bespreking van de 'kleine revoluties' die het temmen van de markten beogen (III). Het hoofdstuk sluit af met de vraag of er in het bedrijfsleven zelf enige openheid tot correctie is.

I. DE STAAT AANSTERKEN

I. Waarom?

In 1991 schreef Louis Tobback *Afscheid van een stiefzoon*, een pleidooi voor de staat. Drieëntwintig jaar later herlees ik nog steeds met het grootste plezier de aanhef ervan: ‘Laten we, bij wijze van experiment, de staat eens ontvetten. Zullen we de vadermoord eens plegen? Stel je voor dat we het niet bij krenten houden, maar hele stukken staatsapparatuur wegsnijden. Zullen we het eens doen? Tegen de bedrijfsleiders zeggen we dan: “Laten we een einde stellen aan de economische expansiewet.” Tegen de Boerenbonders: “Laten we het hele landbouwbeleid van de EG liquideren.” Tegen de ouders: “Laten we beginnen met in het onderwijs de subsidies stop te zetten.” Is het nodig nog door te gaan?’

Zijn betoog sloeg niet aan. De tijdgeest was er niet naar. Op dat moment was de staat kop van Jut en wie hem verdedigde kon in het beste geval op enige deernis rekenen. Ronald Reagan en Margaret Thatcher stonden model. En voor wie nog twijfelde was er in 1989 de ondergang van de staatssocialistische regimes in Oost- en Centraal-Europa. De shellshock die daarop volgde verdoofde ook de hevigste pleitbezorgers van de staat. De wereld was aan wie ‘minder overheid!’ riep. Het eerste *Burgermanifest* (1991) van Guy Verhofstadt, een van die predikers, kreeg een veel warmere ontvangst dan Tobbacks oratie.

Ondertussen zouden we beter moeten weten. De vroegste onrustwekkende geluiden waren, kort na 2000, te horen in het debat over de ontwikkeling van de derde wereld. Tien, vijftien jaar lang had het rijke Westen voor Afrika en Azië maar één advies: liberaliseer, privatiseer en ontvet de staat. Daarbovenop kozen nogal wat donorlanden een andere route voor de transfer van geld en hulp. De plaatselijke overheid was niet

langer de bevoorrechte bestemming, wel de ngo's, lokale en internationale. Maar het tij keerde, mede door de afschrikwekkende demonstratie van wat er gebeurt als landen de mediacatie van de Wereldbank te gretig innamen. Zij ontspoorde helemaal. Overigens is het niet langer nodig om naar het Zuiden te kijken om te zien wat op hol geslagen privatisering en deregulering veroorzaken. De mondiale bankencrash van 2008 en zijn langlopende fall-out maken het dicht bij ons ook merkbaar, het meest nog in landen als Spanje en Griekenland.

De staat is een onmisbare vormgever van de samenleving, dat staat vast. Dat geldt vooral daar waar democratie geen ijdel woord is. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948) en wat daar later aan sociale en economische rechten is aan toegevoegd zijn haar ultieme bakens. Het blijven echter teksten zonder tanden als zij niet gewaarborgd zijn, desnoods met een beroep op het geweldsmonopolie, door een goed geëquipeerde staat.

Een krachtige staat is trouwens ook onmisbaar om de werking van de vrije markt in goede banen te leiden. Of nog anders: het kapitalisme kan niet bestaan zonder staat. In elke ontwikkelingsfase ervan is te zien hoe publieke instanties het pad moeten effenen. Dat gebeurt door nieuwe of aangepaste regelgeving die de economie stabiliteit kan geven en door de inzet van maatregelen waarmee de openbare orde te verzekeren is. Daarom ging het bedrijfsleven in de naoorlogse jaren akkoord met een krachtige en actieve staat. Jean-Luc Dehaene formuleert het in zijn memoires zo: 'Aangespoord door de tijdsgeest zijn de natiestaten en de parlementaire democratie mee tot stand gekomen als antwoord op de dynamiek van de industrialisering. Die vroeg om concentratie (van de productie in fabrieken, waarrond stedelijke concentraties groeiden), om grotere markten, die de natiestaten mee tot stand brachten (onder meer door de kolonisatie), om uniformisering van pro-

ducten en van productieprocessen, om wettelijke omkadering met afdwingbare spelregels die niet enkel moeten zorgen voor *law and order* maar ook voor sociale en ecologische correcties.’ (p. 766) Dat was eergisteren. Vandaag roept de economie om andere ingrepen en kijkt opnieuw, zij het zeer selectief, in de richting van de staat.

Uiteraard is een pleidooi voor een weer sterkere staat ideologisch van aard. Want de uitgangspunten zijn waardegebonden. Dat een samenleving waarin de economie de politiek verdriest nooit democratisch kan zijn; dat een politiek regime zonder legitimiteit en slagkracht op los zand is gebouwd. Daarom kan ik in dit hoofdstuk geen wetenschappelijke objectiviteit claimen. Ik kan alleen nagaan of, waar en hoe die principes geschonden zijn. En, zo nodig, de vraag stellen hoe dat te herstellen is.

2. Eerst selectief vermageren

‘Als je wil dat de staat zijn rol goed speelt, moet hij scherp staan, geen grammetje vet te veel hebben.’ Ook dat zinnetje komt uit Tobbacks *Afscheid van een stiefzoon*. Eetzucht van de kant van de overheid kan inderdaad een probleem zijn, niet alleen in België trouwens. Uitbreiding van de publieke sector was en is vaak het standaardantwoord als politiek ingrijpen noodzakelijk wordt geacht. Dat zoiets geregeld succes oplevert heeft na verloop van tijd regeringen en parlementen overmoedig gemaakt. Bij ons gaat dat zeer ver. De architectuur van de publieke sector lijkt in België op wat in het landschap te zien is als men per trein reist. Achterin de rijhuizen is vaak het ene schuurtje naast het andere opgetrokken, soms drie tot vier op een rij. Zo bouwen ook de politici instelling na instelling, meestal zonder af te breken wat overbodig is geworden.

Overmoed is er evengoed in het bewandelen van de juridi-

sche weg. Politici zijn op dat vlak dikwijls te ambitieus. Zij willen te veel en te haastig regelen. Komt daarbij dat elke minister of staatssecretaris zo veel wetten, decreten en koninklijke besluiten als mogelijk op zijn of haar scorebord wil krijgen. Dat trekt de aandacht van de media, maakt indruk op de kiezer, maar leidt evenzeer tot een ongepaste woekering. De nu veelal korte houdbaarheidsdatum van topfiguren vergroot die haast nog. Politici en ambtenaren zijn bovendien naïef in hun omgang met het recht. Een blind geloof in de kracht van de wet doet hen vergeten dat een rechtsregel zelden zijn doel integraal bereikt, en dan nog slechts als zijn inhoud en formulering aan strikte kwaliteitseisen voldoen. Wie recht een grote doeltreffendheid wil geven moet er bovendien voor zorgen dat een regel in de bevolking een comfortabele bedding vindt. Dat negeren ligt aan de basis van een funeste kettingreactie: wetten die als onbillijk worden ervaren, lokken ontsnappingspogingen uit die men dan weer door nieuwe rechtsregels moet counteren. Voor die regeldrift, in de medische literatuur bekend als regulitis of juridische buikloop, is er nog een andere verklaring. Deel één toonde hoe betrekkelijk de positie van ministers en parlementsleden geworden is, zeker in de aanpak van de meest zwaarwichtige dossiers. Het lijkt erop dat zij voor deze terugval compensatie zoeken in een overproductie van regels en regeltjes. De gevolgen van dat alles zijn te zien in de omvang van *Het Staatsblad*. Journalist Guy Tegenbos bracht eind 2013 (*De Standaard*, 21 december 2013) onthutsende cijfers. Nog vóór het jaar om was telde het blad al 100.000 bladzijden. Hij schrijft: ‘Een absoluut record dat jarenlang voor onmogelijk werd gehouden. In 1989 werd gezegd dat het hek van de dam was toen voor het eerst meer dan 20.000 pagina’s regels verschenen.’ Vooral aan Vlaamse kant is de aangroei spectaculair. Tegenbos voegt daaraan toe dat het Vlaams onderwijs de meeste ‘mastodontbesluiten’ voor zijn rekening

neemt. 'Zo is er één besluit bij van 5982 pagina's, en enkele weken geleden verscheen er een van 4489 pagina's.' Sinds 2009 beslaan zeven van die megateksten samen bijna 30.000 bladzijden. En, 'ze gaan allemaal over één onderwerp: de salarisschalen en de bekwaamheidsbewijzen in het volwassenen-onderwijs.' Men weet dat overgewicht de gang van mensen vertraagt. Regeldrift doet dat ook met politiek en samenleving. Er sluipt logheid in het staatsapparaat en in de ambtenarij. En de klok van de staat tikt al zo veel trager dan die van de omgeving. Maar ook de bestemmingen van al die regels voelen de ongemakken.

In de verzorgingsstaat is evengoed enig dood hout weg te snijden. Dat is de luide klacht van zij die ook op dat terrein de overheid te dik vinden. Die verzuchting is niet onterecht. Er is fraude en er is administratieve verkwisting. Sommige uitkeringen komen terecht waar ze niet thuishoren. Het is duidelijk dat de verzorgingsstaat lekken vertoont. Hoewel, schrijft de Nederlandse socioloog Abram de Swaan, 'in vergelijking met een verbrandingsmotor (...) waarbij meer dan tweederde van de energie verspild wordt aan nutteloze warmte, zijn de sociale zekerheid en de sociale bijstand wonderen van doelmatigheid' (p. 236). De Swaans overweging belet niet om ernstig op zoek te gaan naar het dichten van de lekken. Men moet zich daarbij wel realiseren dat zoiets, als men daarbij zeer ver wil gaan, de inzet vraagt van dwang, inspectieteams en boetes. Dat alles gaat diep doordringen in het leven van het individu, het gezin, het werk. Een verzorgingsstaat die probeert te werken met volkomen efficiëntie is noodgedwongen een sterke, zelfs bemoeizieke staat.

Wat hierboven beschreven is komt ook in andere Europese landen voor. Daarnaast is er een verschijnsel dat vooral in België de slagkracht van de overheid verzwakt. Het is de hardnekkige neiging om topbenoeringen in overheidsdiensten en

in deels geprivatiseerde publieke ondernemingen op de agenda van de kabinetsraad te zetten. Het is een fossiel uit een cultuur die al enige tijd, zij het te traag, aan het uitsterven is. Tot omstreeks 1980 was het verbonden met het wantrouwen waarmee de christelijke, socialistische en liberale zuilelites elkaar begluurden, zelfs na de ondertekening van weer een gewichtig pact. Dat heette de gewapende vrede. Daarom was het blijkbaar voor elk kamp nodig om op alle cruciale plaatsen vertrouwelingen te zetten. Maar zoals dat met fossielen gaat is de aanvankelijke bedoeling al lang niet meer relevant. De geest van de verzuiling is verdampt. Het is een raadsel waarom het fenomeen in leven wordt gehouden. Zijn er nog baten, tenzij voor wie een topjob krijgt? Wellicht is het niet meer dan een vorm van politiek machismo. Laten zien dat de partij nog meetelt. Maar die hanigheid zorgt er wel voor dat regeringen soms wekenlang aan verlamningsverschijnselen leiden. En topfuncties onbezet blijven. Dat begin 2014 de nieuwe bazen van Belgacom, de NMBS en bpost ongewoon snel en zonder partijpolitieke overwegingen zijn benoemd laat zien dat het probleemloos anders kan. Die trend spoort trouwens met de opmars van objectieve criteria bij de rekrutering en bevordering van rechters.

3. Politiek op een andere schaal

Tot ver in de twintigste eeuw was de natiestaat de navel van de politiek. Dan kwam het besef dat een overheid in dit formaat voortdurend relevantie verloor. Te klein om de grensoverschrijdende uitdagingen met succes aan te pakken. Te groot voor wat zich in de lagere regionen van de samenleving aan problemen aandient.

Macro en micro

Al enige tijd lijkt aanzienlijke schaalvergroting van het staatsapparaat de aantrekkelijkste route naar beterschap. De EU is het meest nabije voorbeeld daarvan. Maar het is geen snelweg. Nog steeds vindt de Unie de geschikte vorm niet voor wat een representatieve en levenskrachtige democratie op dat niveau zou kunnen/moeten zijn. De speurtocht gaat dus verder. De creatie van een wereldregering, al of niet in de schoot van de Verenigde Naties, is een nog moeilijker te realiseren droom. In de Wereldbank en in het Internationaal Muntfonds moeten de politieke vertegenwoordigers de macht delen met partners uit sectoren die veel sneller in maat en kracht gegroeid zijn (onder meer het multinationale bedrijfsleven en bankwezen).

Schaalvergroting als middel om de staat als leverancier van politiek beleid performanter te maken botst op vele grenzen. Wellicht daarom heeft de antipode – schaalverkleining – aan aandacht en gewicht gewonnen. Aanvankelijk heeft deze aanpak, zeker in Europa, een vertaling gevonden in de hang naar decentralisatie. Drijfveer was deels de behoefte aan efficiëntiewinst, deels een tegemoetkoming aan de verzuchtingen van naar meer autonomie zoekende regio's. Recenter is een nog kleiner formaat als uitwijkplaats voor een deel van de politieke agenda gekozen. Van steden en gemeenten wordt nu uitdrukkelijk gedacht en verwacht dat zij in tal van dossiers meer stuurkracht kunnen ontwikkelen. Zij staan ook dicht bij de burger en hun geloofwaardigheid is groter. *Localism* heet dat in de vakliteratuur. Benjamin Barbers nieuwste boek, *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities* (2013), is een goede gids bij de verkenning van deze ontwikkeling. Het is tegelijkertijd een hartstochtelijk pleidooi voor wereldwijde netwerken van (groot-)steden. Zulke platformen, zegt hij, kunnen beter dan de natiestaten, beter zelfs dan de VN, stappen zetten in de richting van mondiale klimaatcontrole en van

duurzame ontwikkeling. Want steden, waar momenteel zowat de helft van de wereldbevolking woont, zijn zoveel vrijer in het ontwikkelen van beleid – bijvoorbeeld door op eigen initiatief de uitstoot van broeikasgassen sterker te beperken. Die netwerken bestaan al. Een van de voortrekkers is de C40 Cities Climate Leadership Group. De Europese Commissie van haar kant patroneert het burgemeestersconvenant. Dit netwerk groepeerde zowat vijfduizend steden die de uitstoot tegen 2020 met twintig procent willen verminderen. Troeven zijn de uitwisseling van ervaringen en de bundeling van krachten.

Altijd beter dan de natiestaat?

In beide gevallen leidt dit *work in progress* terecht tot applaus. Als voorzet voor vernieuwbouw zijn zij onmisbaar. Toch zijn er nog tal van upgrades nodig vooraleer transnationale instanties en lokale overheden als democratische alternatieven voor de natiestaat op kruissnelheid zullen komen.

De verdere schaalvergroting van de politiek lijkt een onomkeerbaar proces. Maar nu en dan treedt vertraging op. Dat is anno 2014 wat met de Europese eenmaking aan het gebeuren is. De opmars van partijen en bewegingen die aansturen op een revival van de natiestaat remt de groei in de diepte af. Zo vergroot nog de voorsprong van de industriële en financiële sparringpartners want zij slaan al geruime tijd aan een veel hoger tempo omvang en macht op. De EU blijft ook worstelen met een tekort aan geloofwaardigheid. In hun verwoede pogingen om de euro en de Unie te redden, schrijft Ivan Krastev, hebben de politieke elites cruciale beslissingen over de economie uit de electorale arena's van de lidstaten gelicht. Kiezers kunnen nog wel veranderen van regering, maar niet van economisch beleid. Die amputatie tast de legitimiteit van de Unie aan.

De verhuizing van bevoegdheden naar het lokale niveau

stuit op andere problemen. Er zit nogal wat tegenstrijdigheid in het beleid van de nationale politici. In landen als België, het Verenigd Koninkrijk en Nederland bezingen zij de innovatieve mogelijkheden van steden en gemeenten. Maar tegelijkertijd dwingen zij hen fors te besparen. De bestemmelingen van al die lof klagen ook over de blijvende bemoeienis die onder de vorm van fikse regulering vanuit de natiestaat op hen afkomt.

4. Blinde vlekken

Gemakshalve is in dit boek tot nog toe gewerkt met een containerbegrip, de staat, dat de werkelijkheid enig geweld aandoet. Een eerste probleem is dat het als sleutelnotie precisie mist. Wordt hier de nationale staat bedoeld? Of gaat het, in België bijvoorbeeld, eveneens om het bestuur van de drie gewesten? Wat met het lokale beleid? Of is het ook het supranationaal bouwwerk dat vanuit Brussel de Europese gemeenschap ment? Laat er geen misverstanden over bestaan. Het pleidooi voor versterking mikt op de democratische staat in al zijn versies. Die ambitie roept wel vele andere vragen op. Zij hebben te maken met de verschillen in drempels, mogelijkheden, moeilijkheidsgraad, dringendheid, aanwezige aanzetten, tempo die zich tussen de geledingen voordoen. Deze variatie in situaties roept bijgevolg om strategieën die heel specifiek gericht zijn. Voorlopig vertoont de wegenkaart daar naartoe nog veel blinde vlekken.

De staat, tweede probleem, is een amalgaam van puzzelstukken: regeringen, parlementen, ambtenarij, magistratuur, politie, electoraat, materiële apparatuur, een veelheid van interne regels en afspraken. Versterking is daar in tal van gradaties nuttig, haalbaar en uitvoerbaar. Maar praktijkervaring en onderzoek zijn op dat terrein nog schaars.

II. DE MARKTEN TEMMEN

Het is aanlokkelijk om voor het tijdvak dat zich al enige tijd ontrolt een roepnaam te verzinnen die deze periode in de geschiedenis van de politiek een plaats geeft. Met een treffende label verliezen nieuwe verschijnselen iets van hun ongrijpbaarheid. Ze springen als het ware in het gelid van wat achter de rug ligt. In de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw is dat nog gelukt. Het heette dan het tijdperk van het 'democratisch kapitalisme'. Politiek en economie waren verbonden in een verstandshuwelijk waarin geen van beide verregaande dominantie zocht. Die symmetrie in de verhoudingen is na 1970 geleidelijk vervaagd. De opdringerigheid van de economie heeft de relatie helemaal uit balans gebracht. Nu heerst asymmetrie. Het democratisch kapitalisme is daardoor in de feiten en ook als normatief model zeer veel van zijn kracht en betekenis verloren. Wat in de plaats is gekomen, schrijft de Duitse socioloog Claus Offe, zoekt noch vindt een politieke en/of sociale rechtvaardiging. Het heeft geen ideologisch draagvlak, zoals zijn voorganger had. Zijn bestaan rust op zijn schijnbaar onvermijdelijke feitelijkheid (waaraan de economische *public choice*-theorie enige wetenschappelijke grondslag geeft). Dat is nog het best te merken in de sector van de zakenbanken, waar graaizucht, een aan individuen gebonden eigenschap, veel van de drijfkracht levert. Vandaar dat een bruikbare roepnaam vooralsnog ontbreekt. Voorlopig circuleert alleen 'post-democratie' waarbij het voorzetsel post- de afwezigheid van een adequaat etiket moet verbergen.

Die mist zou best optrekken. Daarom is de vestiging van een open debatcultuur de meest dringende stap in de richting van vernieuwing. Thema nummer één is de vraag naar de risico's van de scheefgetrokken verhouding tussen politiek en economie. Ze zijn talrijk. Waar de markten de overheid verre-

gaand verdringen wordt de democratie in haar diepste wezen gekwetst. De zorg om het algemeen welzijn, om verdelende rechtvaardigheid en om de productie van *public goods* ebt weg. Dat is niet te compenseren door commercialisering van sociale dienstverlening of door liefdadigheid. Integendeel, dan groeit de armoede nog en uiteindelijk berokkent dat de hele samenleving schade.

Een verdrukte staat verliest uiteraard ook slagkracht wat dan weer invreet op de geloofwaardigheid van het democratisch bestel. En hoe jonger zo'n regime, hoe sneller die legitimiteit vervaagt. Het is vandaag te zien in de landen van Oost- en Centraal-Europa en in Griekenland, Portugal en Spanje. Zelfs de allang volwassen democratieën, zoals België en Nederland, zijn niet immuun voor deze wetmatigheid. Zij zijn verzwakt en krijgen te maken met populistische bewegingen. Neoliberalen van hun kant hebben de neiging om de verantwoordelijkheid bij de potverterende overheden te leggen. Maar een schuldenberg is in zijn ontstaan te vergelijken met corruptie. *It takes two to tango*. De banken hebben de overheid nu en dan verleid om die berg te bouwen.

1. De asymmetrie preciseren

Redenen te over dus om het debat systematisch en open te voeren. Ik vertrek van de stelling dat de staat terrein op de markten moet heroveren. Beginnen doe ik door de asymmetrie waarrond alles draait even in kaart te brengen. Dat is nodig om gericht te kunnen mikken.

Scheefftrekking is er door de schaalvoordelen waarover vele marktleveranciers beschikken. Zij opereren minstens grensoverschrijdend, vaak mondiaal. Vooral de natiestaat, gevangen binnen zijn eigen territorium, is daarvan het slachtoffer. De correctie door transnationale overheden is onderweg, maar heel traag

zoals de zoektocht naar hernieuwd toezicht op de zakenbanken demonstreert.

Een tweede onevenwicht heeft met de mate van regulering te maken. Markten hebben door de ontmanteling van wetgeving hun reikwijdte en hun vrijheid van handelen kunnen vergroten. Tegelijkertijd lijden vele overheden onder de regeldrift van hun hogere toezichthouders. De EU doet dat met de lidstaten, de nationale en regionale regeringen met steden en gemeenten.

Bij het lobbyen, bij publiek-private samenwerking (PPS) en bij de inschakeling van experts uit het bedrijfsleven beschikken het bedrijfsleven en de financiële wereld over de meeste inzetbare kennis en deskundigheid. Nationale en lokale politici en ambtenaren kunnen daar meestal niet tegenop.

2. Wat eerst moet

Een defensieve strategie wijst op zwakheid. Toch is de nood aan een snelle interventie die de huidige trends stillegt, groot. Op twee punten staat het alarm op rood. Een is het geweldsmonopolie van de overheid. Geen enkele andere vorm van privatisering is zo schadelijk voor de slagkracht van de staat. De verkoop ervan moet stoppen. Het is een dringende noodzaak. Want de neiging tot uitbesteding neemt nog toe. Nu al maakt de plaatselijke politie hier en daar bij alcoholcontroles gebruik van privéfirma's. Bewakingsfirma's, bijvoorbeeld op de luchthavens, floreren maar staan slechts in zeer beperkte mate onder overheidstoezicht. Bovendien telde Vlaanderen eind 2013 ruim 600 buurtinformatienetwerken. Burgers, 45.000 in totaal, helpen daarmee de politie om de veiligheid in hun wijk te verhogen. Dat is geen privatisering in strikte zin, maar een formalisering van sociale controle. Op zich kan dat geen kwaad, tenminste als de inzet van particulieren er aan strikte

codes is gebonden. Anders wordt de grens weer wat dunner.

Het andere domein is dat van de verzorgingsstaat. Een voorstel tot outsourcing dat in de herfst van 2013 circuleerde, is een teken aan de wand. 'Baby's tegen armoede' in grote letters op een paginagrote advertentie in de Vlaamse kranten: zo maakte minister Ingrid Lieten (sp.a) midden oktober 2013 bekend dat crowdfunding het Kinderarmoedefonds zou spijzen. Meteen barstte een discussie los over de alternatieve financiering van iets dat in het hart van het democratisch kapitalisme zit. De promotoren wezen op de behoefte aan bijkomende middelen, aan mobilisatie van de burgers, op het besef dat 'alle beetjes helpen'. Voormalig Groen!-politicus Jos Geysels verwoordde treffend wat tegenstanders dachten en zeiden (*Knack*, 23 oktober 2013): 'De strijd tegen (kinder)armoede is geen kwestie van liefdadigheid maar van solidariteit. Het gaat niet alleen om individueel geven, maar om structureel verdeelen.' Dat kan het best via een herschikking van het overheidsbudget. Het is bovendien een riskant initiatief. Er is niet eens paranoia nodig om te vermoeden dat crowdfunding een paard van Troje op de weg naar verdere privatisering van sociale diensten kan zijn. Zo is het in Groot-Brittannië gelopen. Het bevestigt ook het wijdverspreide beeld van een overheid die te zwak is om armoede te bestrijden. Het is spijtig dat de discussie zeer snel is uitgedoofd. Want het Trojaanse paard is ook al gesignaleerd in het cultuurbeleid en in de gezondheidszorg. Een andere, ook Vlaamse, ontwikkeling is te vinden in en rond de diensten die voor de begeleiding van werklozen en werkzoekenden zorgen. Eén derde van de opdrachten is uitbesteed aan private partners. Daar gaat een omzet van ruim honderd miljoen euro mee gepaard. En, schrijft Johan Ackaert (*De Standaard*, 17 februari 2014), nogal wat gemeenten en OCMW's hebben plannen om rusthuizen en zorgcentra af te stoten naar de private sector.

Een moratorium met betrekking tot de commercialisering van de verzorgingsstaat en het geweldsmonopolie is meer dan wenselijk. Minstens tot een breed en publiek debat de grenzen tussen overheid en markten heeft getrokken. En tot er meer te leren is van de nu lopende projecten in Nederland (de participatiemaatschappij) en het Verenigd Koninkrijk (*Big Society*). Ondertussen kan de zoektocht naar bijkomende overheidsmiddelen in een hogere versnelling komen. Onder meer door het aanboren van de door bedrijfsleiders, bankiers en andere gegoede burgers best beveiligde goudader, de vermogensbelasting.

3. De markten terugdringen

De Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid maakt zich al enkele jaren grote zorgen over de vermarkting van de politiek. Ze staan beschreven in *Publieke zaken in de marktsamenleving* (maart 2012, www.wrr.nl): ‘Moeten markten niet opnieuw door overheid en samenleving worden ingebed om te verzekeren dat naast private belangen ook publieke belangen adequaat behartigd worden? De financiële crisis heeft immers laten zien hoe gevaarlijk een te lichtvaardig vertrouwen op het zelfsturend vermogen van markten en het ontbreken van voldoende overheidstoezicht kan zijn. Risico nemen werd in de financiële sector aangemoedigd en hoog beloond; maar terwijl winsten ten goede kwamen aan private partijen, moesten de verliezen door overheden en dus door de belastingbetalers worden opgevangen.’ (p. 22) Ook in België zijn socialistische en groene partijen, arbeidersbewegingen en vele burgers ongerust. Wat valt er te doen? En waar?

Waar de commerciële private sector genesteld zit

Markten zijn in diverse gradaties *embedded* in de publieke sec-

tor. Bij volledige privatisering, bijvoorbeeld van overheidsbanken, is hun aanwezigheid uiteraard het sterkst. Als het bedrijfsleven voor grote infrastructuurwerken met de overheid in zee gaat (de PPS-formule) is het terrein tussen de partners verdeeld. Waar, derde mogelijkheid, de formule van het Nieuw Publiek Management ingevoerd is, is de invloed nog iets minder groot. Omdat de drie gevallen zo verschillend zijn vraagt het terugdringen van marktaanwezigheid telkens specifieke ingrepen.

Jo Cornu, voormalig CEO van Agfa-Gevaert, is sinds december 2013 de kopman van de Belgische spoorwegen. In zijn allereerste contact met de pers zei hij zeer kritisch te staan tegenover de totale vrijmaking van het binnenlands reizigersvervoer. 'Hij betwijfelt sterk of de liberalisering het kostenplaatje van het spoorvervoer zal reduceren. (...) Een ander groot gevaar van de vrijmaking vindt hij de privatisering van de winsten en de socialisering van de verliezen. Het houdt in dat er zich enkel voor rendabele lijnen kandidaat-uitbaters zullen aanbieden. Terwijl de overheid dan maar de verlieslatende lijnen voor haar rekening moet nemen.' (*De Standaard*, 14 december 2013) De twee pijnpunten die Cornu ter sprake brengt duiken steeds op bij verregaande privatisering. Daarom is ook hier de afwezigheid van een volgehouden publiek debat over vermarkting zo problematisch. Nogal wat politici vinden zo'n stap niet nodig. Zij vertrekken meestal van een positief vooroordeel ten aanzien van de private sector. Maar een open discussie vóór een beslissing valt zou het zicht op de kosten en de baten efficiënter kunnen maken. Men houdt er best ook rekening mee dat commerciële onderaannemers de neiging hebben om de kosten van privatisering voor de gemeenschap te onderschatten en de baten al evenzeer te overschatten. Bovendien zijn het dikwijls multinationale bedrijven die zich kandidaat stellen voor overname van publieke opdrachten. Oligo-

polievorming is hen, blijkt al eens, niet vreemd. Ook dat kan de kosten opdrijven.

Is de outsourcing al een feit, dan zijn andere maatregelen nodig. Internationale ngo's, zoals Project for Government Oversight (www.pogo.org) en Corporate Watch (www.corporatewatch.org) wijzen er op dat kwaliteitscontrole absoluut noodzakelijk is. Te vaak blijken de geleverde diensten ondermaats. Groot-Brittannië toont daarvan vele voorbeelden. Zo zijn twee bedrijven (G4S en Serco) die daar gevangenissen uitbaten er officieel verdacht van fraude met de contracten. Tweede voorbeeld: de allereerste strafinrichting die in dat land geprivatiseerd is, kwam in handen van Serco. Zij is ondertussen, als gevolg van de vele problemen, teruggegeven aan de publieke sector. Ook volgehouden toezicht op de arbeidsomstandigheden en op de werkgelegenheid in de gewezen overheidsdiensten is belangrijk. Maar evaluaties lukken alleen als de onderaannemers voldoende transparantie bieden. En dat is een probleem. Confidentialiteit wordt door bedrijven of hun advocaten geregeld als reden ingeroepen om informatie te onthouden.

Audits zijn evenzeer van belang in de twee meer beperkte vormen van vermarkting (publiek-private samenwerking en de introductie van het Nieuw Politiek Management). PPS ligt als formule op de grens tussen overheid en markt. Voor beide partners kan het een smokkelgebied zijn waarin zowel politieke als economische spelregels overtreden worden. Omzichtigheid is bijgevolg geboden. Van het beroep op consultants uit de commerciële sector schreef ik al dat het opvallend aanwezig is in het lokale bestuur in Vlaanderen. Een recente studie van Sofie Hennau en Johan Ackaert (UHasselt) vroeg in 2012 aan gemeentesecretarissen of het belang van commerciële deskundigen sinds de invoering van het Gemeentedecreet (2005) is toegenomen. Bijna zestig procent zei ja. Maar tegelijk vond

iets meer dan zeventig procent dat de kostprijs van de diensten die de outsiders leveren te hoog is in verhouding tot de kwaliteit ervan. In hoofdstuk één is er al op gewezen dat de import van externe deskundigheid noodzakelijk kan zijn, maar ook dat dan interne ervaring verloren gaat en opbouw van nieuwe kennis achterwege blijft. Daarom dit voorstel dat Johan Ackaert mij aanreikte: neem in de contracten met consultants een clausule op die hen verplichtend betreft in *capacity building* binnen het ambtenarenkorps. Die vraag naar behoud van inhouse deskundigheid brengt overigens een ruimer probleem in het vizier. De Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft in het rapport *Lerende overheid* de bakens voor publieke kennisopbouw uitgezet. Ik citeer uit de websamenvatting: ‘Politiek is namelijk niet alleen een kwestie van machtsuitoefening (daadkracht) maar ook het vermogen te leren én luisteren en te investeren in maatschappelijke leerprocessen om daarvan gebruik te kunnen maken bij het nemen van democratische beslissingen.’ Een van de mogelijkheden is om in delicate en/of bijzonder ingewikkelde dossiers vanaf de eerste fase van besluitvorming een ‘cel leren’ aan het werk te zetten. Met zo’n instrument kunnen politieke missers en regelrechte debacles een unieke leerschool zijn. Door schande en schande wijs worden is geen zonde.

Beperking van overheidstoezicht ongedaan maken

Vermarkting is in een hogere versnelling gebracht door de gedeeltelijke ontmanteling van overheidstoezicht. Dat ongedaan maken blijkt als ingreep heel lastig en ingewikkeld te zijn. Met goed gerichte en agressieve lobbying hebben de grootbanken, de farmaceutische nijverheid, de megamediabedrijven en de reuzen van het internet al vele pogingen geheel of gedeeltelijk afgeblokt. Overigens zijn natiestaten op dat terrein niet veel meer dan dwergen. Alleen spelers van het formaat van de We-

reldbanc en de EU kunnen op enig succes hopen. Lobbying aan meer regels binden inzake registratie en transparantie zou al een flinke stap vooruit zijn. Maar ook dat botst op grote weerstand.

III. DAVID TEGEN GOLIATH

FairFin is een Belgische ngo die, zoals haar website (www.fair-fin.be) vermeldt, onderzoek doet naar en campagnes voert tegen 'onverantwoorde of schadelijke investeringen van Belgische banken'. Het is een van de initiatieven die niet willen wachten tot de grote spelers (regeringen, de Wereldbank, het IMF) de excessen van de marktlogica frontaal aanpakken. Er zit groei in dat type van klein verzet. In gebieden als cultuur, sport en universiteit neemt de weerstand tegen de infiltratie van het marktdenken toe. Protestbewegingen zoals Occupy Wall Street zijn de meer rumoerige versies van deze strijd tegen vermarkting.

Daarnaast is er wat op het economisch terrein zelf aan alternatieven is ontstaan: de revival van de coöperatieve gedachte, de samenaankopen, ruil in plaats van commercie (de *peer-to-peer*-projecten), de vele gedaantes waarin de sociale economie verschijnt. Het scepticisme over wat de Gentse hoogleraar culturele antropologie Rik Pinxten de kleine revoluties noemt is groot en wijdverspreid. Men vergeet daarbij weleens dat ook vakbonden en mutualiteiten, bijvoorbeeld, ooit als minivormen van zelfhulp geboren zijn. Veel hangt af van wat er met die alternatieven zal gebeuren als de economische crisis haar scherpste kanten verliest. Gaan zij dan door?

IV. GRIJPT HET BEDRIJFSLEVEN ZELF IN?

Mediaplanet, zegt het bedrijf op zijn website (www.mediaplanet.com/belgium), 'dicht de kloof tussen lezers en adverteerders door onafhankelijke en inspirerende themabijlagen en webtv-episodes - in meer dan 25 steden, 15 landen, 14 talen en 3 continenten in de wereld.' De septemberbijlage in *De Stan-daard* ging over Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. Daarin stond te lezen dat MVO een proces is 'waarbij ondernemingen vrijwillig economische, ecologische en sociale overwegingen in hun activiteiten en relaties opnemen.' Dat slaat onder meer op 'het welzijn en de gezondheid van de werknemers en de effecten van het ondernemen op het milieu'.

Ethisch verantwoord ondernemen zit blijkbaar in de lift, ook en vooral bij multinationale bedrijven. Dat is merkwaardig, want hun corebusiness is maximalisatie van *shareholder value*. Waarom dan nu hun koers in de richting van dat baken corrigeren? Mediaplanet geeft zelf een deel van het antwoord: 'MVO heeft vele voordelen voor de onderneming.' Ik citeer uit het lijstje: het is een stimulans voor innovatie zodat het bedrijf producten op de markt kan brengen die vooruitlopen op de concurrentie; het prikkelt de kritische geest van de teams die op zoek gaan naar nieuwe werkmethodes om topprestaties te leveren; het beperkt het energieverbruik; het versterkt het merkimago; het geeft vlottere toegang tot grondstoffen; het aantrekkelijker bedrijfsimago geeft betere wervingsmogelijkheden; het verhoogt de rendabiliteit en de waarde van het aandeel - met dat laatste is de corebusiness ook aan de beurt.

Er circuleren ook berichten over meer voluntaristische be-weegredenen. Het zou, zegt men, wel degelijk gaan om een culturele omslag, waarbij ethische overwegingen op zich de bedrijfsvoering beïnvloeden. Dat is zeker niet onmogelijk. (In België is de Triodosbank een voorbeeld.) Toch speelt er nog

iets anders. Bedrijven zijn, via de spectaculaire expansie van de markten, zeer ver het maatschappelijke en politieke leven binnengedrongen. Dat heeft, schrijft Colin Crouch in *Politics in the Age of Austerity* (pp. 229-231), ontegensprekelijk gevolgen. Het is voor hen veel moeilijker geworden om te ontsnappen aan ethische verwachtingen en eisen die vanuit de samenleving en de politiek op hen afkomen. De hoeveelheid druk die bedrijven ondergaan hangt wel af van wie hun klanten zijn. Hoe gemakkelijker de afnemers voor ethisch protest te mobiliseren zijn, hoe kwetsbaarder de ondernemers zijn voor reputatieschade. Het is geen toeval dat het de producenten van textielgoederen, sportmateriaal, voeding zijn die het eerst de stap naar MVO zetten.

Overigens is ethisch ondernemen uit eigenbelang op zich geen probleem. Zolang de aandacht voor welzijn en welvaart, gezondheid en milieu maar groeit. Al mag men zich terecht afvragen of de onevenwichtige verhouding tussen politiek en economie, tussen staat en markten daarmee ten gronde veranderd is.

VERRIJK DE DEMOCRATIE MOBILISEER DE BEVOLKING

Zij vormen een moeilijk koppel, bevolking en staat in de parlementaire democratie van vandaag. Van de kant van de burgers zit er altijd al wat wantrouwen in de relatie. Want mensen geven in het stemhokje hun stem voor een aantal jaren letterlijk weg. Het blijft voor hen een gok. Over het algemeen rest er voldoende vertrouwen, toch zolang regering en parlement naar hen luisteren en hen leveren wat van de overheid verlangd wordt. Maar die ruilverhouding is, zo luidt de diagnose in deel één, grondig verstoord. Er is een onrustwekkende *mis-match* ontstaan tussen de verwachtingen van de burgers en de prestaties van de overheid. In de bevolking is er het gevoel dat inspraak en gehoord worden niet meer lukken. Politici verwijten de burgers dat zij geen oog hebben voor de ondraaglijke druk die op hen weegt. Of en hoe deze geblokkeerde relaties te ontgrendelen zijn is het eerste thema dat hier ter sprake komt (I). Tegelijkertijd lijkt inspraak voor sommige burgers niet langer het einddoel te zijn. Zij willen niet alleen meedenken, maar ook rechtstreeks wegen op de productie van beslissingen. Participatie of, met een term uit de oude doos, medebeheer is het oogmerk. Op een paradoxale wijze spoort deze eis met wat in hoofdstuk tien besproken is: het voorname, onder meer in Groot-Brittannië en Nederland, om overheidstaken in de richting van de bevolking af te stoten. Die strategiekeuze is, zoals eerder gezegd, bedoeld om langs die weg de slagkracht van de parlementaire democratie te verhogen. Dat is het tweede thema (II).

Er is een ontwikkeling die de burgers langs een omweg in het beleid betreft. Die route loopt niet via de politieke overheid, maar langs de rechterzijde van de maatschappelijke driehoek – daar waar de bevolking en de economie elkaar raken. In steden vinden actiegroepen en projectontwikkelaars elkaar als bondgenoten. Op het internationale vlak is een soortgelijke alliantie ontstaan tussen grote ngo's en multinationale ondernemingen. Met dat verhaal sluit het hoofdstuk af (III).

I. HET WEDERZIJDSE VERTROUWEN REANIMEREN

Er is geen tekort aan voorstellen die het vertrouwen tussen overheid en bevolking willen vergroten. Enkele mikken op een opwaardering van de verkiezingen. Andere zijn op zoek naar formules die de electorale weg aanvullen of zelfs vervangen.

1. Red de verkiezingen

Verkiezingen zijn het hart van de parlementaire democratie. Zo is het decennialang gezien en gezegd. Ondertussen is het vrijwel zeker dat deze anatomische beeldspraak niet meer helemaal met de werkelijkheid overeenstemt. Het parlement moet het terrein delen met vele andere leveranciers van politieke beslissingen (de regering, de magistratuur, de sociale partners, de media, internationale instanties, de industriële en financiële elites). Toch blijft de aanduiding van zijn bemanning een onmisbaar moment in de vormgeving van de democratie. Wat langs electorale weg aan agendapunten aangeleverd wordt, kan waardevol zijn. Nu en dan is het parlement met wetsvoorstellen ook zelf nog producent van beleid.

Maar het hart – de verkiezingen – hapert en heeft dringend verzorging nodig. Er circuleren nogal wat remedies: afschaf-

fining van de opkomstplicht, gewichtsverlies van de voorkeurstem, wijziging van het procedé dat de opvolging van mandatarissen regelt, strijd tegen het zogeheten kiezersbedrog. Andere initiatieven verruimen de reikwijdte van de geplande hervormingen en verlaten, bij wijze van spreken, het parlementair halfgrond. Dat gebeurt onder meer in de pleidooien voor het referendum – een rechtstreekse concurrent van de klassieke verkiezingen. De suggestie van David Van Reybrouck om de electorale route deels te ruilen voor loting van de afgevaardigden ligt in dezelfde lijn en is bedoeld om de invloed van de politieke partijen te dempen.

Al deze geplande acties zetten de geloofwaardigheid van de parlementaire democratie op de publieke en politieke agenda. Daarom zijn zij ook zo belangrijk. Toch hebben zij een beperkte draagwijdte. Met het sjabloon van de maatschappelijke driehoek als achtergrond valt op hoezeer de meeste voorstellen slechts één zijde ervan bestrijken. De invasie van de markten in de politiek, ook in de verkiezingen een ziekteverwekker van formaat, blijft buiten beeld. Nog andere bronnen van turbulentie in de relatie tussen overheid en bevolking (de moeilijke omgang met de *high speed society*, de opdringerigheid van de media, de effecten van de individualisering) krijgen te weinig aandacht. Er is bijgevolg meer nodig dan wat aan voorstellen voorligt. Vooral de campagnes die de verkiezingen voorafgaan baren zorgen. Zij dreigen in tal van democratische landen te ontsporen. Daardoor verliezen kiezers, parlementsleden en ministers verder macht en betekenis. België levert van deze ontwikkeling een overtuigende demonstratie.

Een dubbele paradox

Het verhaal stond in de *New York Times* van 17 februari 2004. We gaan terug naar de winter van 1960. Er zijn voorverkiezingen voor de Democraten in Wisconsin. Een van de kandidaten

loopt door de straten van een doordeweeks stadje. Hij is alleen. Er is geen journalist, geen cameraman te zien. Hij stapt de plaatselijke fabriek binnen. Praat even met de arbeiders, die ongeïnteresseerd knikken. In de cafés kijken de klanten nauwelijks op als hij zich voorstelt. Goed tien maanden later, in januari 1961, is hij president John Fitzgerald Kennedy. Dat was toen. Sinds de late jaren tachtig van de vorige eeuw is zo iets niet meer denkbaar. De meeste primary's lokken nu honderden journalisten, Amerikaanse en vaak ook buitenlandse.

In België hebben wij iets met het getal 40. Vasten deed/doe je als praktiserend katholiek tijdens de veertig dagen die Pasen voorafgaan. De wetgeving die onze politieke verkiezingen in goede banen leidt, legt vanaf dag 40 vóór de stembusgang strenge spelregels op. Officieel gezien start dan de campagne. Veertig jaar geleden schoten politici en journalisten pas op dat moment echt wakker. Kijk, bijvoorbeeld, naar de parlementsverkiezingen van maart 1974. Wie door de dagbladen van toen bladert, ziet dat pas vanaf midden januari electoraal nieuws opduikt. Zelfs dan verschijnen er niet eens elke dag berichten over de kiesstrijd. Die rem zou nog vijftien jaar blijven opstaan. Dan beginnen de campagnes in tijd en omvang snel te groeien en ook de opwinding in politieke kringen komt vroeger en is heviger. De aanloop naar de verkiezingen van 25 mei 2014 is (voorlopig?) de langste ooit. De slagschaduw ervan was al in de herfst van 2012 waarneembaar. Vanaf dan zal electoraal nieuws in de pers voor geroezemoes zorgen. En de eigenlijke veldtocht, met alles erop en eraan, is ruim vijf maanden vóór 25 mei begonnen. Die trend is trouwens niet beperkt tot de federale of de regionale stembusgang. Hij is ook op het lokale vlak voelbaar. De eerste berichten over de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2012 waren al vijftien maanden op voorhand te horen en te lezen. Het hele jaar 2011 door bleven er geruchten zoemen.

Die electorale roes was er vroeger niet. Nu wel dus. Daar moet een ernstige reden voor zijn. Anders valt dat toch niet te begrijpen. De verklaring kan alleen luiden dat de stembus vandaag veel meer macht oplevert en dus vanzelfsprekend meer aandacht waard is. Maar zo is het niet. De volksvertegenwoordiging heeft juist veel bevoegdheden moeten afstaan. Dat is een eerste paradox.

Goed, verkiezingen zijn er om macht te verwerven, hoe beperkt die ook mogen zijn. Een vroege en heftige campagne kan daarbij helpen. *So far, so good*. Maar hoe zwaar weegt wat de winnaars verworven hebben? Wat kunnen de bezitters van dat schaarse goed ermee doen? De snelle opeenvolging van verkiezingen brengt mee dat geen enkele politicus er lang van kan genieten, ook al zijn er honderdduizenden voorkeurstemmen geoogst. Coalities veranderen geregeld van kleur. De bemanning op sleutelposities wijzigt om de haverklap, bijvoorbeeld omdat toppolitici lenig overstappen van het ene beleidsniveau naar het andere. Kabinetsleden worden lang op voorhand van hun dossiers weggerukt om hun minister tijdig in poolpositie te brengen voor alweer een stembusslag. De tijd ontbreekt gewoon om macht om te zetten in stevig, duurzaam beleid. Wat politici na weer een verkiezing in handen hebben lijkt daarom steeds meer op het papieren geld van het Monopolyspel. Het is er wel, maar je kunt er bitter weinig mee kopen. Kortom, de hevige opwinding die een federale of regionale verkiezingscampagne nu verwekt, heeft voor de nuchtere waarnemer iets tragikomisch. Dat is een tweede paradox.

De verhoudingen zijn zoek. Er is overbelichting van het electorale gebeuren. Dat heeft zo zijn gevolgen. Politici kennen nog nauwelijks periodes zonder verkiezingsstress. Dat werkt verlamdend en beschadigt de stuurkracht van de overheid. Maar zeker zo belangrijk zijn de effecten in de bevolking. De dramatisering van de verkiezingen houdt een verouderd en

steriel beeld van de politiek in stand. Alsof zij nog de ultieme macht opleveren. Bovendien wordt maandenlang bericht over wie welke lijst zal trekken. En voor elke broeder- of zusterstrijd ('Is Mathias De Clercq lijsttrekker bij Open Vld of is het Jean-Jacques De Gucht?') is er overvloedige zendtijd en krantenpapier. Geen wonder dat vele burgers denken en zeggen dat het in de stembus 'om de postjes gaat'.

Waar de koorts vandaan komt

Al enige tijd dienen de verkiezingen zich aan een zeer hoog tempo aan. Bekijk de Belgische kalender tussen 2000 en 2014: 2000 gemeentelijk, 2003 federaal, 2004 regionaal en Europees, 2006 gemeentelijk, 2007 federaal, 2009 regionaal en Europees, 2010 federaal, 2012 gemeentelijk, 2014 federaal, regionaal en Europees. Dat is gemiddeld om de twintig maanden. De koorts moet wel chronisch zijn. Terecht zijn pleidooien te horen om de electorale hoogmissen zo veel mogelijk te laten samenvallen.

Een tweede verklaring heeft met de versnippering van het federaal en regionaal partijenlandschap in België te maken. De meeste partijen scoren nu tussen tien en vijftientig procent. Dat betekent dat de geringste electorale terugval zware gevolgen kan hebben bij de zetelverdeling en bij de coalitievorming. Daardoor staren vele politici onrustig en onzeker naar de volgende stembusgang als naar een verblindende lichtbak.

Het is niet altijd zo geweest. De christendemocratische en socialistische partijen hebben in het verleden, zeker in hun respectieve wingewest, zeer comfortabele cijfers gehaald. Als je, zoals de Christelijke Volkspartij in Vlaanderen vroeger, flink boven de veertig procent zat, was een verlies van enkele procenten niet levensbedreigend. Een terugkeer naar die situatie zit er in Vlaanderen momenteel niet in. Tenzij er door duurzame kartelvorming of fusie van (delen van) formaties

grotere kavels ontstaan. In principe kan het. Ideologisch en programmatisch staan de socialisten en de groenen niet zo ver van elkaar af. Ook in de zone van centrumrechts is er opvallende verwantschap tussen twee, drie partijen. Fricties uit het verleden en carrièregebonden overwegingen maken het water vooralsnog te diep. Maar ooit zal de vraag naar de kosten van de huidige situatie niet meer te ontwijken zijn.

Een derde oorzaak ligt gedeeltelijk buiten de politiek. De media drijven, zelf gejaagd door de wind van de markt, de koorts geregeld op. Dat verkiezingen vandaag ontwaarde macht opleveren lijkt daarbij van geen tel te zijn. Die aanpak, zo zeggen de managers van de pers, levert lezers en luisteraars en kijkers op. Commercie dus. Maar dat niet alleen, zo is te vrezen. Die trend doet ook vermoeden dat sommige journalisten de mentale ingesteldheid van de beroepspolitici hebben verinnerlijkt. Zij lijden in hun omgang met verkiezingen aan hetzelfde gebrek aan relativering. In dat geval vervaagt de kritische afstand die elke redactie zou moeten in acht nemen. Zo ontstaat een risico dat Bart Eeckhout, politiek commentator bij *De Morgen*, omschreef als het gedaas van het ‘media-politieke complex dat met zijn satellieten de Wetstraatstolp bevolkt’ (30 december 2013).

‘Le parler vrai’

Het is niet dat de journalisten dat niet beseffen. Toch gaan zij door. De beroepspolitici zal je daarover niet horen klagen. Zij hebben de aandacht van de persmensen broodnodig. In die zin is de eerste paradox waarvan daarnet sprake misschien nog zo ongerijmd niet: precies omdat zij macht verloren heeft, zoekt de politieke klasse het licht van de media. Het levert hen alsnog wat prestige op. Op dat vlak zijn pers en politici dus gelukkig getrouwd.

Toch is er grote nood aan een realistisch debat over de ware

betekenis van verkiezingen in de vroege eenentwintigste eeuw. Zo'n discussie is slechts zinvol als zij start met een stel ongemakkelijke vragen. Is het nog verantwoord te verzwijgen dat cruciale beslissingen over het overheidsbudget nu in handen zijn van de internationale haute finance en van een vrijwel onzichtbare EU-elite? Dat zorgen voor werk en welvaart, voor veiligheid en duurzame ontwikkeling grotendeels buiten het bereik ligt van nationale en regionale kandidaten? Dat verkiezingen niet meer zijn dan loze veilingen van belastingsverlagingen als het prijskaartje onvermeld blijft? Dat de kiezers, de lezers, de luisteraars en de kijkers er vroeg of laat toch achter zullen komen?

Het plan van enkele mediaspelers om in de aanloop van de verkiezingen van 25 mei 2014 de partijprogramma's via *fact checking* op de weegschaal te leggen is alvast een flinke stap in de goede richting.

Ontmarkten

De Britse socioloog Colin Crouch is de vader van 'post-democratie' als label voor wat het marktdenken in de politiek te weeg kan brengen. Het etiket zou van toepassing kunnen zijn, schrijft hij, op een regime waarin kiezers wel regeringen kunnen opzijschuiven, maar dan in de context van electorale campagnes die een streng gecontroleerd spektakel zijn. De regie berust bij rivaliserende teams van commerciële experts. Zij verkiezen verleiden boven overtuigen en beperken het aantal campagnethema's grondig. Is de toekomst al begonnen?

Die kwestie is al even besproken in hoofdstuk zes. Er is er toen op gewezen dat de verpakking van een kandidaat of van een programma stilaan zwaarder weegt dan de inhoud. Daar zorgen de spindokters voor. Zij en de nieuwsmanagers van kranten en omroepen vinden elkaar daarbij probleemloos. Ze zijn allen marketeers. De eersten zorgen ervoor dat het aan-

bod van nieuws vanuit de partij die zij coachen gesneden is op de maat van wat de overkant lust. ‘*Framing*’ heet dat. Uitvergroting van de persoonlijke toets hoort daarbij. In verkiezingscampagnes draait dat dan vooral rond de boegbeelden van de partijen. Persaandacht krijgen voor de kopstukken is trouwens niet eens zo moeilijk, schrijft Crouch. Nogal wat journalisten lopen de alfamannetjes en -vrouwtjes van het jaar graag achterna. Toch is die herhaalde creatie van hooggespannen verwachtingen rond weer een nieuwe politieke held niet zonder gevaar. Er is al enige tijd in een aantal Europese landen een electorale boegbeeldenstorm in slow motion aan de gang. Steve Stevaert, Jean-Marie Dedecker, Yves Leterme zijn daarvan de Vlaamse voorbeelden. Zij zijn even snel gegaan als zij gekomen zijn. Dat doet het vertrouwen in de politiek en in de media geen deugd. Dan groeit na verloop van tijd in het beste geval cynisme, in het slechtste afkeer.

Spindokters en sommige mensen van de pers weten dat het belang van nationale en regionale verkiezingen aan het dalen is. En dat de aandacht van de lezer, de luisteraar of de kijker voor de campagne dreigt te verslappen. De marktwaarde van het product is in gevaar. Daarom grijpen zij naar dramatisering als redding. Dan verschijnen uitdrukkingen als ‘de moeder van alle verkiezingen’. Of ‘de clash der titanen’. Het resultaat is de opmars van gepimpte verkiezingen.

In een parlementaire democratie zijn verkiezingscampagnes in principe bedoeld als intensieve scholing in burgerschap en in meningsvorming. De sluipende vermarkting van de kiesstrijd dreigt dat stilaan bijna onmogelijk te maken. Wie in de beroepspolitiek en in de klassieke media zet die ontwikkeling stil?

Onthaasten

Het tempo waarin verkiezingen nu komen ligt zeer hoog. De

campagnes beginnen alsmāar vroeger. Daarbovenop veroorzaken de vele peilingen naar de kiesintenties om de haverklap een soort ersatz-verkiezingen. Er valt ook dan telkens weer te analyseren, te interpreteren, te reageren – al begint zowat elke bespreking in de krant, op radio en op televisie met ‘toegegeven, het is maar een peiling’. Vermoedelijk vinden de journalisten dat erg opwindend: met virtueel nieuws echt nieuws maken.

Die gejaagdheid is als een virus dat de kwaliteit van de omgang met de kiezers aantast. Vanaf juni 2014, zegt men, is er in België beterschap op til. Na de voorziene stembusgang van 25 mei wachten ons, schijnt het, vijf verkiezingsloze en dus koortsvrije jaren. De volgende Europese, federale en regionale verkiezingen zijn immers pas in 2019. Politici en commentatoren zeggen dat het nu heel lang eens niet over campagnes zal gaan, maar over regeren. Een zekere gemoedsrust is over de hoofden neergedaald. Hervormingen in de richting van ont-haasting lijken minder dringend. Maar de optimisten vergissen zich. Nu al zijn op de website www.vlaanderen.be de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 aangekondigd. Of tellen die niet meer mee? De belofte van vijf jaar afwezigheid van electorale opwinding klopt om nog andere redenen niet. De zwangerschapsperiode die aan een verkiezing voorafgaat duurt in ons land minstens een jaar. Zo lang duurt de gemiddelde aanloop. Stel dat er in de late zomer van 2014 al een federale en drie gewestelijke regeringen gevormd zijn. Stel dat ze stabiel zijn. Drie jaar later, in de herfst van 2017, is de eerste opwinding over de gemeenteraadsverkiezingen te verwachten. Zeker in Antwerpen, en dat plaatselijke virus is nogal besmettelijk, zoals eerder al gebleken is. Vanaf oktober 2018, de lokale stembusgang, staat niets nog een felle campagne voor de verkiezingen van juni 2019 in de weg. Want die komen al acht maanden later. Ondertussen zijn er de driemaandelijkse of zes-

maandelijkse peilingen. Die zorgen op chronische wijze voor zenuwachtigheid. Er blijft, met andere woorden, maar weinig tijd over om koortsloos te regeren.

Kan het anders? Denkelijk niet als het initiatief om te hervormen van de politieke klasse afhangt. Waarschijnlijk wel als de media besluiten om niet langer mee te draaien met de carrousel. Journalisten zeggen graag dat zij zich verantwoordelijk willen opstellen als zij over de democratie berichten. Welaan dan. Jaag de jachtigheid uit de berichtgeving over kiescampagnes weg. Gemakkelijk zal *slow journalism* niet zijn. Wie als eerste op de rem gaat staan loopt het risico om minstens tijdelijk klanten te verliezen. Dus toch beter niet? Laat ons even te rade gaan bij Karel Verhoeven, hoofdredacteur van *De Stan-daard*. ‘We moeten het goede leven heruitvinden’ is de titel van een commentaarstuk (8 februari 2013). Sommige kwesties, schrijft hij, zijn van zo vitaal belang dat men wel moet afstappen van de gedachte dat een totale gedragsommekeer niet kan. Zijn voorbeeld is de staat van het verkeer: de stilstand, het fijn stof, CO₂. En, zegt hij: ‘Aanschuivend in de file denkt u daar wellicht ook vaak over na, dat het zo geen leven is. Dat is een waardevolle gedachte. Ze kan politiek worden. Wij zijn niet voorbestemd om stil te staan.’ Wel, wat in de parlementaire democratie misloopt is zeer zeker van vitaal belang. We moeten haar, met andere woorden, dringend heruitvinden. Een van de routes loopt in de richting van de verkiezingen. De electorale koorts is er chronisch en bijgevolg nefast. We zijn niet voorbestemd om dat blijvend te ondergaan. Het is aan de media om het bewijs daarvan te leveren.

2. Voorbij de stembus

Verkiezingen en de campagnes en peilingen die eraan voorafgaan zijn niet de enige kanalen waarlangs beroepspolitici en

burgers informatie en standpunten uitwisselen. Gelukkig maar, gezien de toestand waarin de electorale apparatuur verkeert. Wat in een parlementaire democratie van verkiezingen wordt verwacht (meningsvorming, agendasetting en bundeling van op de politiek gerichte verwachtingen) ontstaat ook elders. Die gedachte is een van de sleutelthema's in het werk van Pierre Rosanvallon. Telkens gaat het om activiteiten die de beperkte reikwijdte van de stembus kunnen compenseren. De organisaties die actief zijn op het middenveld, schrijft hij, hebben die rol altijd al gespeeld. Opiniepeilingen, wetenschappelijk onderzoek, mediaberichtgeving, ombudsdiensten en denktanks doen dat ook. Deliberatieve initiatieven en sociale media zijn recente leveranciers van agendapunten.

Rond twee bestaande en vaak gebruikte megafoons voor de expressie van meningen is sinds kort een merkwaardige ontwikkeling aan de gang. Het gaat om betogingen en om uitingen van burgerlijke ongehoorzaamheid (zoals het zich vastketenen aan openbare gebouwen of het bezetten van pleinen en parken). Overheden vertonen al enige tijd de neiging om deze technieken strafrechtelijk te onderdrukken. De Italiaanse hoogleraar politieke wetenschappen Donatella della Porta heeft in haar *Can Democracy Be Saved?* (2013) een heel hoofdstuk over 'policing the protest' geschreven. Blijkbaar is het een Europese trend. Het heeft, denk ik, met het veralgemeende gezagsverlies te maken. Gezag is aanvaarde macht. Als die erkenning achterwege blijft rest alleen macht op basis van strikte toepassing van regels en politioneel optreden. En ontstaat een hoge dosis wantrouwen in de relatie met burgers. Ook de gemeentelijke administratieve sancties in Vlaanderen, de GAS-boetes, zijn een demonstratie van die wetmatigheid.

Meer inspraak voor het middenveld?

De website van *Pact 2020. Vlaanderen in Actie* vermeldt dat de

Vlaamse overheid twintig concrete doelstellingen voor het jaar 2020 heeft vastgelegd. Een ervan zegt dat in dat jaar burgers en organisaties meer inspraak in het bestuur zullen hebben. Tussen 2014 en 2019, de looptijd van de op 25 mei 2014 verkozen bestuurders, moet het dus gebeuren. In die online tekst valt op dat er niet alleen sprake is van individuele burgers, maar ook van verenigingen. Dat is terecht. Mogen en kunnen meedenken is het recht van elke persoon. Maar mensen hebben zelden instant opinies. Hun standpunten zijn zowat altijd het product van interactie, overleg en dialoog. En zo hoort het ook. Groepsgewijze geproduceerde meningen hebben bovendien het voordeel dat zij de meest efficiënte manier zijn om de politieke agenda te voeden. In principe is het dat wat de meeste organisaties van het bestaande middenveld mogelijk maken.

De Verenigde Verenigingen, de spreekbuis van het middenveld, omvat onder meer de takken van de arbeidersbewegingen en verenigingen die actief zijn op het gebied van ontwikkelingswerk, milieu, armoede, etnisch-culturele minderheden en, zegt de website www.deverenigdeverenigingen.be, nog 'honderden andere organisaties'. Eind april 2014 heeft zij de belofte van de Vlaamse overheid tegen het licht van de realiteit gehouden. De concrete aanleiding was de presentatie van een memorandum, bestemd voor wie na de verkiezingen van 25 mei 2014 regering en parlement zal bemannen. Het document wijst nog eens op de drievoudige bijdrage die het middenveld in de samenleving en de politiek levert: onderaannemer van de overheid in cruciale domeinen als cultuur en zorg; schakel tussen beleid en bevolking en school in democratisch burgerschap. De relatie met de regering is lang goed gegaan, zegt de tekst, maar de laatste jaren is een trendbreuk voelbaar geworden. Ik citeer: 'Overheden zijn in de ban van het *new public management*. Alles wordt gemeten in termen van input en output, veelal kwantitatief, in cijfers. Rapportering is essen-

tieel. Topambtenaren zijn CEO's. Het lijkt erop dat de samenleving steeds meer gerund wordt als een bedrijf.' Voor de verenigingen is de overlast groot en is de kostprijs hoog. En er dreigt een maatschappelijke kaalslag waarbij de *civil society* 'enkel nog relevant zal zijn als er belangrijk economisch potentieel aan verbonden is. In veel middens is het nu al bon ton om enkel middenveldorganisaties met een grote omzet of veel werknemers als "belangrijk" te beschouwen.' Deze trend spoort met wat in het boek 'vermarkting' is genoemd. Tegelijkertijd is wat het memorandum signaleert ook de uiting van twee andere ontwikkelingen: de toegenomen bemoeizucht van de kant van de politieke overheid en de zoektocht naar besparingen.

Dit alles treft veel van deze organisaties in de ziel. De roepnaam, middenveld, zegt het zelf: het gaat om bemiddelen tussen bevolking en politiek. Dat betekent brug zijn tussen twee polen. Of, in andere woorden, buiten de directe invloedssfeer blijven van de overheid. Het memorandum spreekt van talrijke inbreuken op de autonomie, de eigenheid en de aanpak van de verenigingen. Die noodzakelijke zelfstandigheid bewaren wordt nu een nog moeilijkere opgave. Zullen zij nog wel in staat zijn om zelf hun agenda vast te leggen, om prioriteit te geven aan de problemen waarvan de burgers wakker liggen? Of zitten zij te dicht bij wat wie regeert belangrijk vindt? Een ander teer punt is financiële autonomie. Werkingsmiddelen zijn van vitaal belang. Nogal wat verenigingen zijn minstens gedeeltelijk afhankelijk van gemeenschapsgeld. Ook dat houdt een risico van gebondenheid in. En als er bovendien besparingen komen lokt voor sommigen de vlucht in de richting van een gedeeltelijke commercialisering van de activiteiten. Er zal inventiviteit nodig zijn om het juiste evenwichtspunt te vinden.

Nieuwe kanalen

Er zijn al enige tijd nieuwe vormen van meedenken in de politiek op het toneel verschenen. Een groep draagt ‘deliberatieve democratie’ als familienaam. Andere alternatieve bruggenbouwers wonen samen onder de noemer ‘sociale media’. Hoe zwaar wegen zij?

Deliberatie

Van dit type van burgerinitiatief circuleren diverse omschrijvingen. De woorden die meestal terugkomen zijn: niet de weg van de politieke partijen, een alternatief voor verkiezingen, overleg tussen gewone burgers, open toegang tot de discussie, respectvolle uitwisseling van informatie en argumenten, zoeken naar een brede consensus, rechtstreekse bezorging van de besluiten aan parlement en regering. Het gaat om meningsvorming, agendasetting en de bundeling van vragen aan het adres van de overheid. Dat zijn grosso modo ook de opdrachten van de organisaties in het klassieke middenveld. Daarom verrast het dat de academische en praktijkgerichte literatuur ‘deliberatieve democratie’ als iets heel nieuws bestempelt. Toch zijn er verschillen. Zij liggen in de scenario’s die deze burgerinitiatieven in gebruik hebben genomen. Ze sluiten meer aan bij nieuwe technologieën, ogen frisser, staan veel verder af van de partijpolitieke en electorale logica en dragen niet de ballast van een organisatieverleden met zich mee.

Deliberatieve democratie is nog te jong om al betrouwbare winst- en verliesrekeningen mogelijk te maken. Toch hebben politicologen al lijstjes samengesteld. Aan de kredietzijde staan de omvang en de kwaliteit van de informatie die de deelnemers verwerven, de training in tolerantie, het aangereikte besef dat compromissen vaak onafwendbaar zijn, de toename van het vertrouwen in anderen, de ervaring dat politiek activisme resultaat kan hebben, de verbreding van de politieke

agenda. Zo is van de Grooo, de Belgische versie, gezegd dat de publieke debatten de reflectie over de staat van de democratie een ferme boost hebben gegeven. En dat is aangetoond dat in de bevolking een rijk maar onontgonnen reservoir aanwezig is van mensen die tijd en energie willen besteden aan een gezamenlijke zoektocht naar het algemeen belang. Didier Caluwaerts, onderzoeker aan de Vrije Universiteit Brussel, geeft in zijn publicaties argumenten om deze formule zelfs in diep verdeelde samenlevingen zoals de Belgische toe te passen. Er zit ongetwijfeld toekomst in de deliberatieve formule.

De literatuur wijst ook op risico's. Sommige initiatieven geraken snel buiten adem omdat ze energie verspillen. Dat gebeurt als een actie in verschillende richtingen tegelijk uitwaaiert. Grooo is tegen die muur aangelopen. De burgertop had een te divers programma: aantonen dat de bevolking wel tot een compromis over de toekomst van ons land kan komen, denktank zijn op het stuk van sociale zekerheid en migratie, een alternatief bieden voor de participatie. Sprak het manifest van de stuurgroep niet zelf van 'het grootste laboratorium voor onderzoek naar nieuwe besluitvorming'? Er gaat ook kracht verloren als het terrein waarop men wil scoren te uitgebrekt is. Steden en gemeenten zijn het meest geschikte en beloftevolle proefveld.

Een tweede probleem heeft te maken met het zaaien van verwachtingen die onvermijdelijk zullen degraderen tot desillusies. De Grooo, opnieuw het voorbeeld, heeft de conclusies van het burgeroverleg overhandigd aan alle parlementen in België. Daarmee zijn die besluiten beland in wat nog slechts een van de commandokamers van de hedendaagse politiek is. Het uiteindelijke resultaat kan bijgevolg nooit bevredigend zijn. Daar moeten burgerinitiatieven rekening mee houden. Wat zij aan inzichten opleveren moet evenzeer bestemd zijn voor de ambtenarij, de magistratuur, de media, de industriële

en bancaire elites. En zeker voor de collega's in het bestaande middenveld, waarmee zij overigens best uitdrukkelijker allianties aangaan.

Deliberatieve experimenten willen uitgroeien tot een blijvende factor in de politiek. Duurzaamheid hangt niet alleen af van een levenskrachtige organisatie of van een infrastructuur die jaren kan meegaan. Het komt er ook op aan om systematisch lessen te trekken uit de nu veelal verspreide en vluchtige initiatieven. Cumulatief werken dus, want elke actie is een unieke leerschool. Dat ondertussen een internationaal netwerk van burgerfora actief is maakt het mogelijk om dat leren grensoverschrijdend te laten zijn.

Sociale media

Een scherp beeld krijgen van wat zich, in politieke zin, in de digitale wereld afspeelt is vrijwel onmogelijk. Veel van wat zich aandient blijft lang buiten het zoeklicht van politieke praktijkmensen en van academisch onderzoek. Wat wel in kaart wordt gebracht is onvolledig en veroudert razendsnel. Waarnemers zijn bovendien erg afhankelijk van wat de (selectieve!) aandacht van de media aan materiaal oplevert. Elke sociologische of politicologische analyse van dit type van activiteiten kan, met andere woorden, momenteel niet meer zijn dan giskunde. Toch zijn er al heel wat publicaties voorradig. Zij vallen in twee groepen uiteen. De sceptici zijn het talrijkst. Maar er is ook applaus en optimisme. Rond één zaak is er wel eenstemmigheid: er is veel te weinig betrouwbare informatie om tot bewijsharde uitspraken te komen.

Online platformen met een politieke relevantie zijn er in alle vormen en maten: Facebook en YouTube, fora op media-websites, Twitter en weblogs. En de ontelbare sites die informatie leveren, medestanders zoeken en online petitie organiseren. Zij zijn bovendien, anders dan de burgerinitiatieven en

het klassieke verenigingsleven, overwegend transnationaal in reikwijdte en impact.

De verwachtingen die zij wekken zijn hooggespannen. Er zou een nieuwe openbare zone in de politiek ontstaan zijn, een virtueel middenveld als het ware. Het verleidt Jean-Luc Dehaene om de allerlaatste alinea van zijn *Memoires* (p. 919), als hij het heeft over de toekomst van de parlementaire democratie, te besluiten met: ‘Het woord is aan de *digital natives*.’

De sociale media, zeggen de sceptici, scoren zeer slecht op het stuk van collectief overleg, gezamenlijke opinievorming en efficiënte agendasetting – toch cruciale elementen voor wie invloed wil uitoefenen. Vele producenten en zowat alle consumenten van online berichten zijn immers individuen, geen groepen. Van de al eerder geciteerde Ivan Krastev is de uitspraak dat cyberspace de politieke ruimte desintegreert en daarom toxisch is voor de democratie. Een tweede punt van kritiek is de vluchtigheid van veel van de boodschappen. Het lijkt wel of sociale media leiden aan de aandachtsstoornis ADHD. Er zijn geen rustmomenten. Prikkels vliegen heen en weer. Femke Halsema, gewezen partijleider van het Nederlandse GroenLinks, gebruikte in een interview in *De Morgen* (7 december 2013) nog een andere medische term: ‘meningitis’, het alsmaar geven van meningen en geen tijd hebben om na te denken. Het gevolg is een stortvloed van chaotische geluiden. Het nieuwe Babel is het al genoemd. Er zijn uitzonderingen. De site www.decorrespondent.nl levert stevige informatie en verwekt online debatten van hoge kwaliteit. Internetactivisme riskeert, derde bezwaar, ook een luie vorm van politieke druk en protest te zijn. Zeker in het geval van online petitie's roept dat schampere labels op, zoals ‘klikivisme’ – er wordt niet meer gevraagd dan een muisklik.

De optimisten dan. In *Can Democracy Be Saved?* wikt en weegt Della Porta de mogelijke bijdrage van de sociale media. Het

antwoord op haar eigen vraag is ja. Zij ziet internetactivisme als een van de bronnen van gezondmaking. Op haar lijstje van winstpunten staat dat het de publieke ruimte uitbreidt; technologieën gebruikt die de fysieke en financiële drempels op de weg naar protest doen krimpen; intensieve training biedt in politieke en democratische vaardigheden en daarbij vooral de jongeren bereikt; een bijzonder nuttig laboratorium is waarin vernieuwingen getest kunnen worden. Bovendien wordt langs deze weg nog veel informatie ontsloten en kunnen actiegroepen veel gemakkelijker en ruimer communiceren. Deze positieve klanken zijn in tal van publicaties terug te vinden.

Het blijft afwachten. Ontsnappen de sociale media wel aan wat Zygmunt Bauman 'vloeibare tijden' noemt? Zijn ook zij voorbestemd om uiteen te vallen voor ze kunnen stollen? Gaat het om de ene hype die de andere opvolgt? Wat in België met tweets over politiek aan het gebeuren is, voorspelt weinig goeds. Aanvankelijk besteedde de schrijvende en audiovisuele pers ruime aandacht aan die ultrakorte boodschappen van beroepspolitici en waarnemers. Het is niet langer zo. Duurzaamheid, dat is wat nodig is, vraagt stappen die nu achterwege blijven. De ontelbare prikkels die online komen aanwaaien, veroorzaken een kakofonie van klanken in een veelheid van oude en nieuwe politieke arena's. Dat blijft zolang die geluiden niet omgezet worden in een beperkt aantal partituren met een coherente ideologische toonzetting. Een andere zwakke schakel is de verbinding van online activisme met offline campagnes. Een aanzet in die richting is te vinden bij Avaaz, een van de grootste leveranciers van online petities. De site heeft meer dan tien miljoen volgers uit ruim 190 landen. In een rechtszaak over de uitbreiding van Rupert Murdoch's media-imperium heeft Avaaz, via crowdfunding, aan de tegenstanders juridisch advies verstrekt. Maar zoveel passende voorbeelden zijn er niet. Integendeel. Barack Obama's eerste verkiezings-

campagne is aanvankelijk uitgeroepen als een overtuigende demonstratie van wat sociale media aan kracht konden ontwikkelen. Maar miljoenen jonge mensen die in de herfst van 2007 dolenthousiast Obama naar de overwinning hebben geschreeuwd, hebben zeer snel weer afgehaakt. Tony Judt, de auteur van *Na de oorlog. Een geschiedenis van Europa sinds 1945* en *Het land is moe*, schreef daarover in de *New York Times* (20 juni 2010): ‘Samen iemand kiezen is niet genoeg, als je daarna weer aan het sms’en en twitteren slaat. Je moet samen blijven staan, weten wat je wilt en ervoor vechten. De eerste keer zal het niet lukken. En het zal zeker niet perfect zijn. Maar je mag niet opgeven. *That, too, is politics.*’

Een probleem is ook dat het een heel pak vaardigheden vereist om in het digitale aanbod over politiek het kaf van het koren te scheiden. Er zijn, bijvoorbeeld, weblogs die boeiend werk leveren op het stuk van *fact checking*. (In Vlaanderen zijn dat onder meer www.economieblog.be en www.matthiassomers.com.) Maar je moet ze wel weten te vinden. Cyberspace heeft een nieuw type van analfabetisme verwekt. Soms droomt een mens van arbeidersbewegingen die vandaag doen wat zij in de eerste helft van de vorige eeuw hebben gedaan: hun leden leren lezen.

Een laatste bedenking heeft te maken met wat de internetrevolutie aan informatie, invloed en macht over individuen oplevert. Die grondstof is de nieuwe olie genoemd. Eens te meer valt op hoe snel de markten de ontginning ervan hebben veroverd. Stilaan groeit het besef dat privacy een van de slachtoffers daarvan zal zijn. Maar geen nood, ook daarvoor is al een product, versleuteling, te koop aangeboden. Mathias Vermeulen, onderzoeker aan de Vrije Universiteit Brussel, zegt daarover: ‘De commercialisering van privacy wringt met de idee dat onze fundamentele rechten een inherent onderdeel zijn van onze democratie, die niet verkocht of verhandeld kunnen

worden.’ (*De Standaard*, 22 februari 2014) Waar is de politiek en waar is de ethiek?

II. DE LANGE WEG VAN INSPRAAK NAAR PARTICIPATIE

Het Britse *Big Society* en de Nederlandse participatiesamenleving (zie hoofdstuk tien) nodigen de burgers uit om, zeker op het lokale vlak, minstens coproductent van de overheid te worden. In België zijn zulke grootschalige en breed uitgewerkte hervormingsplannen vooralsnog achterwege gebleven. Er zijn hier en daar wel lokale initiatieven waarin de bevolking een voorzichtige vorm van medebeheer wordt aangeboden. Ook op het niveau van het Vlaams gewest liggen voorstellen op de tekentafel. Het is tijd om wat op gemeentelijk vlak en op Vlaams niveau te gebeuren staat van dichterbij te bekijken.

1. Lokale experimenten

Van een tweetal initiatieven kan men zeggen dat ze de toon aan het zetten zijn en geleidelijk navolging krijgen. In het district Antwerpen-stad wil het bestuur de inwoners jaarlijks betrekken in de besluitvorming over een deel (1 miljoen euro) van het overheidsbudget. Een selectieprocedure moet in de plaatselijke populatie, 190.000 personen groot, kandidaten daarvoor aanduiden. In Kortrijk staat het experiment enkele stappen verder. Op de website van de stad (www.kortrijk.be) is te lezen hoe het project ‘Kortrijk spreekt’ vanaf maart 2013 fasegewijze ontwikkeld is. Eerst hebben bijna 2700 gezinnen deelgenomen aan een enquête. Daarnaast zijn nog eens 1100 mensen uit diverse doelgroepen (senioren en kansarmen, bijvoorbeeld) bevraagd geweest. Dat heeft ingrediënten voor het

‘Plan Nieuw Kortrijk’ opgeleverd. Fase twee was een bespreking van het plan met straat-, buurt- en wijkcomités. Van de 118 geregistreerde comités hebben er 98 meegewerkt. Zij konden voor hun buurt in het kader van zogeheten *budget games* drie prioritaire bestedingen voorstellen. De administratieve diensten hebben daarna de technische haalbaarheid en financiële consequenties bekeken en met de comités besproken.

Er zal meer tijd en vooral meer objectieve evaluatie nodig zijn om de betekenis van deze initiatieven te vatten. Websites van steden en gemeenten kunnen de werkelijkheid mooier voorstellen dan zij is. De bedragen die vrijgemaakt worden zijn (vooralsnog?) sterk begrensd. Maar het blijven waardevolle experimenten. Het zijn leerscholen in democratie. Daar liggen de kiemen van een door de overheid gecoachte vorm van deliberatieve democratie. Wat het Kortrijkse project diepgang geeft is het beroep op de wijkcomités. Dat maakt collectieve meningsvorming, agendasetting en participatie mogelijk en dat is wat democratie in wezen is. Te vaak werken, weliswaar goedbedoelde, inspraakmodules met individuele en dus ‘ongewapende’ burgers.

2. Het Vlaams gewest

Wat men actiegroepen noemt is op vele plaatsen in de politiek te vinden. Zij hebben een wat ander profiel dan de meeste organisaties in het middenveld. Zij zijn gewoonlijk minder formeel opgebouwd, zij zijn overwegend kleiner en zij werken met andere technieken van beïnvloeding. Een aantal opereert in het gebied van complexe ingrepen van de overheid in de publieke ruimte: spoorverbindingen, haveninstallaties, windmolenparken, snelwegen, kerncentrales. In dergelijke dossiers is de relatie tussen de mensen van het beleid en de actievoerders een boeiend laboratorium voor wie zicht wil krijgen op

toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot inspraak en medebeheer. De problemen zijn hier scherper, explicieter en daarom ook zichtbaarder.

Een nieuw decreet

Halfweg januari 2014 verschijnen krantenberichten over het ‘geknoei van de Vlaamse regering dat tientallen werven blokkeert’. Vele overheidsprojecten dreigen opnieuw stil te vallen. Een sinds 2008 bestaand decreet van de regering blijkt, volgens een advies van de Raad van State, onvoldoende respect te betonen voor de juridisch voorziene inspraakprocedures. Het is de zoveelste episode in een verhaal dat op 28 april 2008 van start is gegaan. Dan treedt een decreet in werking dat enkele fasen in de besluitvorming rond complexe investeringsprojecten van de overheid samentrekt. Het wordt op 12 augustus 2011 door de Raad van State geschorst omdat het gelijkheidsbeginsel geschonden is. De bekendmaking van de wijziging was sommige omwonenden onthouden. Het Vlaams gewest volhardt en meent dat het algemeen belang zwaarder weegt dan het gelijkheidsbeginsel. Op 11 mei 2012 komt het met een nauwelijks gewijzigd hersteldecreet. Dat stuit op 31 augustus 2013 bij het Grondwettelijk Hof op een vernietiging. Een tweede reparatiedecreet (7 november 2013) bindt wat in en voorziet de herneming van de inspraakrondes van na 2008. Het is die beslissing die in januari 2014 in de Raad van State op problemen is gebotst. Het verleden blijft dus spoken.

Ondertussen had de regering ‘een voorontwerp van decreet betreffende complexe projecten’ ter discussie gelegd. Hoofdambitie ervan is om in de toekomst de besluitvorming over overheidsinvesteringen te vereenvoudigen en dus te versnellen. Artikel 5 geeft aan welke principes daarbij centraal zullen staan. Gelijktijdige en geïntegreerde aanpak van de onderzoeken en de inspraak is er een van. Maar ook participatie, open

communicatie en transparantie zitten als beginselen in het lijstje. Dat oogt zeer beloftevol. Bij de voorbereiding van het decreet is bovendien zeer breed naar meningen en adviezen gezocht. Ook actiegroepen en milieuverenigingen konden en kunnen nog steeds hun zeg doen. Ook dat is een breuk met het verleden. De positieve indruk neemt nog toe bij het bekijken van documenten die in de marge van het voorontwerp zijn verspreid. Eén ervan is een ‘code van goede praktijk inzake participatie’. Het loont de moeite om passages uit die ambtelijke tekst integraal te citeren.

‘Participatie is een ruimer begrip dan inspraak. Het onderscheidt zich van inspraak door onder meer het informele (niet-wettelijk opgelegde), proactieve en constructieve karakter. Participatie hoort dus bij de voorbereiding van een keuze terwijl inspraak alleen een formele publieke consultatie over een reeds gemaakte (tussentijdse) keuze inhoudt. Hoewel een uitgebreid participatietraject niet juridisch-procedureel vereist is (inspraak uitgezonderd) en een extra inspanning van de initiatiefnemer vergt, zijn er belangrijke voordelen aan verbonden. (...) Het stelt namelijk de belanghebbenden in staat om mee richting te geven aan het project. Dit leidt tot een breder maatschappelijk draagvlak. Ten tweede zorgt participatie voor meer transparantie en het verdicht de kloof tussen burger, initiatiefnemer en politiek. Ten derde biedt participatie ten opzichte van inspraak het voordeel dat inzichten in een vroeg stadium relatief eenvoudig in het besluitvormingsproces meegenomen kunnen worden. Bij formele inspraak is het zowel juridisch als bouw- en plantechnisch veel moeilijker om op basis van de inspraakreacties het voorgelegde voorstel nog grondig te wijzigen. Ten vierde verhoogt de kwaliteit van de besluitvorming indien de lokale en specifieke kennis van belanghebbenden wordt ingeschakeld. Ten slotte verkleint het risico op beroepsprocedures en vertragingen in het procesverloop tijdens de plan- of projectrealisatie omdat, dankzij participatie, de doelstellingen beter en meer gedragen zijn.’

Het is een werkdocument, geen officiële belofte. Maar het biedt wel een zeer ruime definitie van de notie ‘participatie’ die in artikel 5 van het voorontwerp zo centraal staat. Er is, bij wijze van spreken, nauwelijks iets aan toe te voegen. In dezelfde tekst zit een zin die aangeeft welke bron voor die omschrijving is aangeboord: ‘De participatieladder vat de mogelijke doelstellingen van participatie samen in toenemende mate van burgermacht: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren, meebeslissen of zelfbeheer.’ Het is een formulering die ook aan te treffen is in *Loslaten in vertrouwen*, het rapport van de Nederlandse Raad voor het Openbaar Bestuur dat ik in hoofdstuk tien ter sprake heb gebracht. De auteur van de nota heeft terecht daar inspiratie gezocht.

De confrontatie met wat het voorontwerp van decreet te bieden heeft kan, voor wie participatie genegen is, tot een goed gevoel en ruim optimisme leiden. Maar de respons kan er ook een zijn van ongeloof. Ook in het verleden zijn aanzetten zonder duurzame gevolgen geweest. De weg is nog lang. Een teken daarvan was te zien in een aflevering van *De Zevende Dag* (19 januari 2014), een programma van de VRT-nieuwsdienst. In een reactie op het negatieve advies van de Raad van State in het dossier van de geblokkeerde investeringsprojecten zei Matthias Diependaele, fractieleider van N-VA in het Vlaams parlement: ‘Er is te veel inspraak, waardoor het algemeen belang geblokkeerd wordt. Het is nu te gemakkelijk geworden om grote werken te blokkeren, we moeten de inspraakprocedures versnellen en stroomlijnen.’

Een tweede, veel krachtiger signaal, is te vinden in de Oosterweelsaga.

De Oosterweelverbinding, een leerrijke casus

De Antwerpse agglomeratie worstelt al sinds de late jaren negentig met een nauwelijks te beheersen verkeersdrukte. Al even

lang circuleren plannen die de aangekondigde chaos moeten afwenden. Van meet af aan waren zij gericht op het sluiten van de ring rond de stad, bekend als de Oosterweelverbinding. In december 2000 verdichtten de pogingen zich in het zogeheten Masterplan Mobiliteit Antwerpen, sindsdien het zorgenkind van Vlaamse regering en parlement. Het was de bedoeling om snel tot uitvoering van het project te komen. Het liep helemaal anders. Tussen het ontstaan van het Masterplan en het voorjaar van 2014 ligt een eeuwigheid van verloren gegane tijd en een berg van oplopende kosten.

Een deel van de verklaring voor dit debacle is te vinden in de levensloop van vergelijkbare megaprojecten. Bent Flyvbjerg, hoogleraar in Oxford, heeft daar samen met enkele collega's een gelauwerd boek over geschreven. *Megaprojects and Risk. Anatomy of Ambition* leunt op indrukwekkend studiemateriaal: 258 cases in twintig landen en vijf continenten. Het gaat om spoorwegen, tunnels, bruggen en snelwegen. In negen op de tien gevallen was er sprake van budgetoverschrijding. Voor wegenwerken lag het gemiddelde tekort op twintig procent, voor de bouw van tunnels en bruggen op veertig procent. De impact op milieu en omwonenden werd onderschat, de heilzame invloed op werkgelegenheid te hoog geraamd. De prognose van toekomstige verkeersstromen was dikwijls al even gebrekkig. Meestal was er overschatting, waardoor de voorziene inkomsten van tolgeden deels achterwege blijven. Ook vertragingen waren legio. En het vertrouwen in de politiek liep schade op. Omdat de overheid bij dergelijke projecten altijd betrokken partij is krijgt zij gewoonlijk de schuld voor wat verkeerd gaat.

Dat de afweging van kosten en baten zo vaak grote mankementen vertoont, heeft volgens Flyvbjerg drie oorzaken. De technische voorbereiding faalt. Omdat er geen betrouwbare databanken zijn. Of bij gebrek aan ervaring. Er is, ten tweede,

een factor van psychologische aard. In de omgang met informatie schuwen mensen dissonanten. We staan open voor wat onze opvattingen bevestigt en sluiten ons af voor wat daar tegen ingaat. Daarom wordt ook meestal te lang gewacht om omwonenden in de besluitvorming te betrekken. Die diepgewortelde neiging, beweert Flyvbjerg, zorgt bij planners van megaprojecten onbewust voor een blind optimisme: succes is verzekerd, de risico's zijn te verwaarlozen. Welbewuste strategie, planners liegen met cijfers, is de derde en verreweg de belangrijkste bron van ontsporingen. Megaprojecten genereren winst, macht en prestige voor bedrijven, planbureaus en politici. Dan lonkt het werken met een opgesmukte voorstelling van zaken: camouflage van kosten en risico's, overdrijving van de baten. 'Machiavelli's formule' noemt Flyvbjerg dat: (onderschatting van de kosten) + (overschatting van de baten) = (aanvaarding van het project). Het resultaat is de '*survival of the unfittest*', Darwin op zijn kop.

Het is grotendeels het verhaal van het Masterplan Mobiliteit Antwerpen. Maar hier is de vertraging wel op spectaculaire wijze opgelopen. En de budgetoverschrijding lag eind 2013 al op 400 procent – de financiële bloeding is overigens nog steeds niet gestopt. Een verklaring voor dit additioneel onheil is te vinden in de politieke cultuur in Vlaanderen. Een treffende beschrijving daarvan staat in *Stilstand. Over machtspolitiek, betweterbestuur en achterkamerdemocratie* (2013) van Manu Claeys, essayist en voorzitter van het Antwerpse burgercollectief stRaten-generaal. (Mijn keuze voor een publicatie die de stempel draagt van dit platform voor burgerparticipatie kan op bezwaren stuiten. Alleen hebben de voorstanders van het Masterplan zowat altijd de schaduw opgezocht. Een boek over en met hun visie is bijgevolg achterwege gebleven.) Daarnaast maak ik ook gebruik van *Over politiek*, mijn handboek uit 2003.

In de loop van de opeenvolgende staatshervormingen in België zijn tal van bevoegdheden naar de gewesten overgebracht. De politieke klasse in Vlaanderen heeft tegelijkertijd ook een stel politieke gebruiken uit de vaderlandse politiek in de verhuis mee opgenomen. Een ervan is wat in Nederland 'verkokering' heet. Het van Dale Groot woordenboek omschrijft dat als: 'Het verschijnsel dat verscheidene instanties zich met een bep. beleidsterrein bemoeien en daarbij naast elkaar werken, zonder dwarsverbindingen en daardoor ongecoördineerd opereren.' Onder meer het stadsbestuur, de provincie, de Vlaamse executieve en haar parlement, de federale regering, de Europese Commissie, de compagnons in de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel zijn met z'n allen betrokken partij. De daarmee verbonden territoriumtwisten hebben de voortgang en, vooral, de kwaliteit van de besluitvorming zwaar geteisterd. Een tweede erfenis van het unitaire België is de neiging om agendapunten met een hoog technisch gehalte toch een sterke partijpolitieke lading te geven. Dat uit zich ter hoogte van de Vlaamse regering in zogeheten *package deals*, waarin diverse dossiers bijeengebracht zijn en elke coalitiepartner in een of andere zaak genoegdoening krijgt. Soms leidt zo'n veelgelaagd akkoord tot een versnelling van de besluitvorming. Men koopt als het ware elkaars eisen af. Maar vaak leidt het ook tot ernstige vertragingen omdat hardnekkige problemen in één kwestie het tempo van alle andere afremt. Via partijpolitisering raken dossiers ook gemakkelijk besmet met de chronische electorale koorts die in ons land heerst. In campagnetijd gunnen regerende partijen elkaars hoed geen pluimen meer. Daarom zijn beslissingen over de Oosterweelverbinding geregeld over de volgende verkiezingen getild en bijgevolg vertraagd.

Meteen nadat de plannen van de Vlaamse regering bekend waren geraakt zijn ook hier actiegroepen in het verweer ge-

gaan. De meest bekende is stRaten-generaal. Vrij snel zijn vanuit deze hoek alternatieven ontwikkeld en is later, mede onder impuls van de actiegroep Ademloos, in de stad Antwerpen een referendum over het Masterplan afgedwongen. Kort daarna zorgde de komst van een nieuwe speler, Forum 2020, voor verbazing en enige opwinding. Het is een groep van bedrijfsleiders (onder meer uit de havensector), economisten en academici. Zij verwerpen het Masterplan en verdedigen samen met stRaten-generaal het zogeheten Meccanotracé, dat de ring verder van de stad sluit, als alternatief. Maar de partijpolitieke greep stond en staat de participatie van bewonersgroepen en individuele burgers in de weg. Hoogleraar bestuurswetenschappen Filip De Rynck maakte in oktober 2009 een eerste balans op: 'Er is nooit aandacht geweest voor *social engineering*, voor de participatieve aanpak van dit grootschalige project.' (*De Standaard*, 9 oktober 2009) Dat is weinig of niet veranderd. In februari 2014 besliste de Vlaamse regering om, geheel in de lijn van wat voorafging, toch het eigen tracé in uitvoering te brengen. Bijgevolg ziet Machiavelli's formule er hier nog onheilspellender uit: (onderschatting van de kosten) + (overschatting van de baten) + (partijpolitieke druk) = (*survival of the unfittest*).

(Terzijde. De kwalijke gevolgen van politisering en verkokering laten zich ook in vele andere kwesties voelen, meer bepaald in de zorgsector. Daarom verschijnen al sinds de late jaren negentig pleidooien voor een interne, Vlaamse staatshervorming. Maar veel animo is er niet. De verdere uitkleding van de unitaire, Belgische staat is voor velen nog steeds agendapunt nummer één.)

Flyvbjerg is niet gestopt bij een diagnose van wat in megaprojecten overal en telkens weer opnieuw verkeerd loopt. Hij reist de wereld rond met een alternatief voor deze gang van zaken. Het heet in techneutentaal 'referentiegroepprognose' (RGP) en is bedoeld als proactieve *reality check*, als vaccin tegen

collectief zelfbedrog. Bij de voorbereiding of evaluatie van een projectvoorstel zijn drie stappen te zetten. Eén: identificeer een aantal vergelijkbare projecten die in binnen- en buitenland al zijn uitgevoerd. Twee: kom op basis van gegevens over de gemiddelde reële kosten en baten ervan tot het profiel van dat type van infrastructuurwerken. Drie: vergelijk het opzet van het eigen project met dat profiel om tot een geobjectiveerde prognose van budget en resultaten te komen. Nederland en het Verenigd Koninkrijk werken al een tijdje met deze formule. Dit draaiboek zou in Vlaanderen een alternatief kunnen zijn voor de partijpolitisering van complexe projecten. Maar zo ver zijn we nog niet. Inspraak en de politieke klasse in Vlaanderen, het wil maar niet lukken.

3. De weg is nog lang

Artikel 5 van het Vlaamse ‘voorontwerp van decreet betreffende de complexe projecten’ belooft participatie van de burgers en transparantie in de besluitvorming. De stap van belofte naar realiteit zal tijd kosten. En hoe begin je eraan? Stel dat artikel 5 daadwerkelijk voor integrale uitvoering bestemd zou zijn. Stel dat de ‘code voor goede praktijk participatie’ als gps voor parlementsleden en ministers zou gaan werken – ook in andere sectoren van het overheidsbeleid zoals onderwijs, gezondheidszorg, cultuur. Wat moet er dan veranderen?

1. Het partijpolitieke en electorale virus injecteren in allerlei dossiers is niet langer te verantwoorden. Het vergroot de complexiteit, leidt tot vertragingen en tast de geloofwaardigheid van de bestuurders aan. Meer nog, het bemoeilijkt de mobilisatie van de vele burgers die zich niet langer vertegenwoordigd voelen door politieke partijen en/of weinig vertrouwen hebben in verkiezingen.

2. Er is een misverstand dat beter zo snel mogelijk opgeruimd wordt. Tegenstanders van participatieve processen zeggen vaak dat er nu toch al inspraak- en adviesorganen zijn. Dat is juist en die raden zijn belangrijk. Maar nu en dan dienen zij slechts om overheidsinformatie te verspreiden. Overigens liet het netwerk van middenveldorganisaties (De Verenigde Verenigingen) begin 2014 weten dat de bestaande Strategische Adviesraden onder vuur liggen. Hun herstructurering in functie van een verhoogde efficiëntie is in de maak. Dat belooft niet veel goeds.

De juridisch voorziene inspraakmomenten bij investeringsprojecten lijden aan een drievoudig euvel. Zij zijn vooral bedoeld voor individuele omwonenden. Zij hebben in hun wettelijke omschrijving ook een negatieve gerichtheid. Dat zit zelfs in de terminologie: een ‘bezwaarschrift’ indienen, de ‘klager’ horen. Wat als burgers met een goed uitgewerkt alternatief een positieve bijdrage willen en kunnen geven? Bovendien komen die momenten te laat, zoals ook de ambtelijke ‘nota goede praktijk participatie’ signaleert. Hoe vroeger echte participatie mogelijk is, hoe minder beroep er komt op de Raad van State, hoe minder tijdverlies en kosten. Dat is wat de ervaring in het buitenland en de onderzoeken van Bent Flyvbjerg ons leren.

3. Politiek is in vele richtingen uitgewaaierd. Die vaststelling loopt als een rode draad door het boek. Beslissingen hebben meestal meerdere vaders. Een regering of een parlement is slechts één ervan. Een deel van de politieke klasse beseft het niet of wil het niet beseffen. De al eerder geciteerde Nederlandse Raad voor het Openbaar Bestuur waarschuwt de politici: ‘Als het politieke bestuur (...) niet eerlijk en duidelijk markeert waar het wel en niet over gaat; als het de fictie in stand houdt dat het wel overall invloed op kan uitoefenen; dan wordt de vertrouwensbreuk definitief.’ (*Vertrouwen op democratie*,

p. 35) Bovendien werken sommige politici en ambtenaren met een verouderd bestuursmodel. Zij gaan ervan uit dat de belangrijkste beslissingen aan de top ontstaan en dan voor uitvoering naar beneden moeten gaan. In werkelijkheid, schreef Paul Frissen vijftien jaar geleden al, bestaat de piramide als prototype van politieke besluitvorming niet meer. Veeleer gaat het nu om 'een archipel van allerlei eilandjes, van subsystemen, van sectoren die al dan niet toevallig verbindingen met elkaar aangaan.' (*De virtuele staat*, p. 41)

Of men het wil of niet, de spelers op het middenveld zijn in tal van dossiers de bewoners van zulk eiland. Hun manier van werken heeft immers een metamorfose ondergaan. Vele van deze sparringpartners van de overheid combineren nu een breed draagvlak in de bevolking met juridische, planologische, mediatechnische, sociologische en politicologische deskundigheid. Met z'n allen weten zij goed dat politiek personeel en ambtenaren niet altijd meer een kennisvoorsprong hebben. Is het misschien daarom dat nogal wat politici een voorkeur hebben voor een rechtstreeks contact met de individuele, minder goed geëquipeerde burger? Zit daar de verklaring voor hun liefde voor het referendum?

Ook in het geval van actiegroepen gaat het nu minder dan vroeger om vluchtig, op de eigen achtertuin gericht en amateuristisch verzet. Zij maken bovendien gebruik van wat Pierre Rosanvallon '*les gardiens*' noemt – bij ons zijn dat de Raad van State, het Grondwettelijk Hof, de ombudsdiensten en de Europese Commissie. Onder meer die instanties, zegt Rosanvallon, maken het de burgers mogelijk om te promoveren van '*citoyen électeur*' tot '*citoyen controleur*'.

4. Via de vele peilingen en enquêtes weten we vrij goed hoe groot het politieke wantrouwen van de burgers is. Stel dat het mogelijk was om te meten of de politieke klasse de bevolking

wel vertrouwt. Het memorandum van De Verenigde Verenigingen meent het resultaat te kennen: 'In essentie lijkt de relatie tussen overheden alsmaar meer gebaseerd op wantrouwen. Verenigingen merken en voelen dat op velerlei manieren.' Zo zien zij 'dat experimenten en het nemen van risico's (...) niet meer kan of mag. Dat zet een domper op zowel hun interne werking als op hun maatschappelijke relevantie. Een nefaste spiraal.' Reacties als deze van Vlaams parlamentslid Diependaele tonen dat gebrek aan vertrouwen. Op vragen naar meer dan inspraak antwoorden te veel politici afwijzend – met de hakken in het zand. De Nederlandse Raad voor het Openbaar Bestuur geeft in zijn rapport (*Loslaten in vertrouwen*) aan de politieke klasse een advies dat slechts twee woorden lang is: 'Durf loslaten!'

5. Er is ook nood aan een breder besef van wat er verloren gaat als de mobilisatie van middenveld en actiegroepen geschuwd wordt. De ambtelijke 'code goede praktijk participatie' heeft de verliesposten opgesomd. Het memorandum van De Verenigde Verenigingen voegt aan die lijst nog een belangrijk punt toe: een ruimere mobilisatie van onze deskundigheid zou kostenbesparend zijn, want wij zijn goedkoper dan externe consultants.

III. BESLISSEN IN DE MARGE

Een recente ontwikkeling laat zien dat wegen op het beleid niet noodzakelijk via de regering, het parlement en de ambtenarij moet gebeuren. Soms is de apparatuur van de democratische staat niet sterk genoeg om de economische krachten weerwerk te bieden. In andere gevallen ziet de politieke overheid niet in dat middenveld en actiegroepen daarbij sterke

bondgenoten kunnen zijn. Er zijn plaatsen waar georganiseerde burgers dan maar zelf met het bedrijfsleven gaan onderhandelen. Ik bekijk twee voorbeelden.

1. Projectontwikkelaars en buurtverenigingen

Op zaterdag 8 juni 2013 vertelden de lokale edities van *Het Laatste Nieuws* en *Het Nieuwsblad* een merkwaardig verhaal. Een projectontwikkelaar, Kairos (*'building dreams creating space'*), en een koepel van bewonersgroepen (De Ploeg) hebben met succes onderhandeld over de inplanting van een kantoorcomplex en een woontoren. Kievit 2 komt langs de spoorwegberm in de buurt van het Antwerpse centraal station. Hoe ongewoon die samenwerking is zit in de titel die *Het Laatste Nieuws* het artikel meegaf: 'Buurt bouwt mee aan kantoorwijk.'

Het loont de moeite om even de historiek van het dossier te bekijken. Een overzichtsartikel in *Trends* (1 augustus 2013) ziet de start zo: 'Kairos was er gerust op. De bouwaanvraag voor een nieuw kantoorgebouw voor Electrabel op de Kievitsite in Antwerpen zou vlotjes passeren. Dat mocht ook, na twee jaar intensief onderhandelen met onder meer opdrachtgever Electrabel, maar ook met AG Stadsplanning, de brandweer, de welstandscommissie en andere stadsdiensten.' Maar op 5 september 2012, precies twee maanden na de indiening van de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag, stuurde De Ploeg een bezwaarschrift naar de Antwerpse burgemeester en schepenen. De reactie van Kairos, in de gedaante van projectmanager Frank De Snoeck, was een complete verrassing. Op 24 september vroeg hij een gesprek met vertegenwoordigers van de bewoners. De eerste ontmoeting volgde al op 8 oktober. Ook het architectenkantoor van Stéphane Beel en opdrachtgever Electrabel waren vertegenwoordigd. Dat Kairos meteen de bouw-aanvraag introk was een heel sterk signaal, zegt Manu Claeys,

woordvoerder van De Ploeg, in *Trends*. Dit was de start van intensieve besprekingen binnen en tussen de drie groepen. Ook de stadsbouwmeester duwde aan de kar. Drie maanden later liet De Ploeg het college van burgemeester en schepenen weten dat uit 'de beschrijvende nota en uit de bouwplannen blijkt dat (onze) vragen gehonoreerd zijn. Aangezien de doorgevoerde bijsturingen in grote mate beantwoorden aan wat de Ploeg in het eerste bezwaarschrift als pijnpunten – verschillen – de feitelijke als juridische gronden – heeft opgelijst, wil de Ploeg niet langer “bezwaar” aantekenen tegen de vergunningsaanvraag. We geven “gunstig advies”.' Het kantoorgebouw zou nu architecturaal veel beter communiceren met de onmiddellijke omgeving. Zelfs het bedrijfsrestaurant zal openstaan voor de omwonenden. En verder in de brief: 'De Ploeg wenst bouwheer Kairos te bedanken voor het intrekken van de eerdere vergunningsaanvraag en wil ook haar appreciatie uitdrukken voor de flexibele manier waarop de bouwheer/architectengroep Beel/toekomstige huurder Electrabel vervolgens omgingen met onze voorstellen en verzuchtingen. (...) Aan de stedelijke overheid vragen we goede opvolging van de samenwerking tussen de architectengroep en het ontwerpend team voor het publieke domein, met blijvende bevraging door de omwonenden ook.'

Er is heel wat dat opvalt in deze story. De houding van Kairos is niet vanzelfsprekend. In een eerder dossier, Kievit 1 (het torencomplex achter het centraal station), had een andere projectontwikkelaar (Robelco) geen zin gehad om rekening te houden met de bezwaren van de omwonenden. De zaak is slecht in de rechtbank. Daar werd niemand gelukkiger van. Ook toen was Frank De Snoeck de projectmanager en was Manu Claeys zijn tegenspeler. Er kwam uiteindelijk, zij het zeer laatstijdig, overleg. Waar kon zijn de plannen nog aangepast. Die ervaring hebben beide hoofdrolspelers meegenomen in de afhandeling van Kievit 2. Wat in dat dossier evenzeer

imponeert is de manier waarop de omwonenden maandenlang onderling hebben overlegd om de gesprekken met de projectontwikkelaar en de architecten een draagvlak te geven. Zeker zo bijzonder zijn het snel gegroeide wederzijdse vertrouwen en het besef dat een win-winsituatie in het bereik lag. (Dat gaat zo ver dat Kairos voor de bouw van een nieuw centrum-ziekenhuis aan Spoor Noord, een ontwerp van Robbrecht & Daem, al halfweg december 2013 besprekingen met de buurtbewoners is gestart.) Er is ook een opvallende uitspraak van Claeys in het artikel in *Trends*: In de vergevorderde fase van onderhandeling was het, zegt hij, niet nodig om de lokale politici erbij te betrekken. 'Voor de mensen uit het bedrijfsleven is de ambitie eigenlijk simpel: zij willen dat project bouwen. Voor politici komt er bij inspraak veel meer kijken. Ze moeten herverkozen raken en er spelen veel meer belangen: er is de eigen partij en de achterban, ideologie en toevallige strategische spelletjes. Het is hier zo goed verlopen omdat de verschillende partijen de mouwen hebben opgerold. Onze vergaderingen waren echte workshops. Na verloop van tijd waren er geen verborgen agenda's meer. Met politici aan de tafel moet er toch ook politiek gescoord worden.' Ten slotte kan niemand ontkennen dat de afwikkeling van het dossier snel is gegaan. De onderhandelingen hebben nog geen vier maanden geduurd.

De chronologie van de besproken projecten laat zien dat de overlegformule, althans met deze partners, aan betekenis wint. Bij Kievit 1 kwam zij pas achteraf. Kievit 2 is onderweg van route veranderd. En in het project op Spoor Noord is de dialoog reeds in de beginfase opgestart.

2. Multinationale ondernemingen en internationale ngo's

De stad Geel, het is een voorbeeld uit vele, toont op haar website wat de inwoners zelf kunnen doen om het beheer van bos-

sen duurzamer te maken. Zij vertelt over de Forest Stewardship Council (FSC), de grootste en meest verspreide leverancier van eco-labels. FSC België (www.fsc.be) legt uit wat de council is en doet: 'een internationale non-profitorganisatie die in 1993 werd opgericht door boscigenaars, hout- en papierbedrijven, sociale bewegingen en milieuorganisaties. FSC streeft naar een verantwoord bosbeheer wereldwijd, volgens strikte sociale, ecologische en economische criteria.' FSC is slechts een van de honderden spelers op het snel groeiende certificatieveld. Er zijn momenteel ruim vierhonderd eco-labels in omloop. Daarnaast zijn er minstens evenveel op het stuk van kwaliteitscontrole (vooral voedselveiligheid) en arbeidsomstandigheden. Het gaat wel niet altijd om een samenwerking tussen ondernemingen en ngo's. Bedrijfssectoren gaan ook geregeld solo. Zo is er een omvangrijk netwerk van multinationals (Global Compact) dat interne richtlijnen heeft afgesproken in verband met mensenrechten, arbeidsreglementen, milieu en dat zich verzet tegen corruptie en omkoping. Een ander initiatief, het Kimberley Process Certification Scheme, dat de verspreiding van zogeheten bloeddiamanten wil vermijden, heeft drie vaders: mijnbedrijven, internationale ngo's en transnationale overheden. Verscheidenheid in overvloed dus. De Leuvense onderzoeker Axel Marx is mijn gids in dit doolhof.

De formule waarbij ondernemingen en ngo's afspraken maken, zoals binnen de FSC gebeurt, ligt in de buurt van wat in Antwerpen voor de Kievitsites aan de gang is geweest. De eerste vraag is dan wat de partners drijft om zonder de overheid naar regulering te zoeken. Wat kan ngo's motiveren om confrontatie te ruilen voor coöperatie? Axel Marx en zijn collega's zien de uiterst snelle opmars van ethisch consumeren als een drijfveer. Er is haast bij. Maar op de route die langs de lokale en internationale overheden loopt liggen vaak politieke wegversperringen. Daarom is naar andere wegen gezocht. Dat be-

drijven de stap zetten lijkt meer vanzelfsprekend. Zij houden niet zo van wettelijke regelingen en willen ze, bij wijze van spreken, proactief overbodig maken. Bovendien zijn afspraken met ngo's veel flexibeler dan de regels die staatsinstanties opleggen. Die plooibaarheid komt van pas omdat de productietechnologie en de wensen van consumenten voortdurend wijzigen.

De rol van de overheid in dit draaiboek varieert. Nu en dan is er na verloop van tijd verwettelijking van private afspraken over certificatie. Dat is de meest ingrijpende interventie. Zo heeft de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) langs die weg richtlijnen uitgevaardigd voor '*multinational responsible business operations*'. Wat vaker voorkomt is dat overheden in hun aankoopbeleid de leveranciers binden aan, bijvoorbeeld, eco-labels die zonder hen ontstaan zijn. Patronage door de Verenigde Naties of een andere internationale instantie is een derde mogelijkheid. Global Compact, waarvan daarnet sprake, vaart onder de vlag van de VN.

Wordt de democratie via deze alternatieve weg versterkt? Ongetwijfeld, zeggen sommigen. Waarden die in het hart van dat regime zitten (respect voor mensenrechten, ook van sociale en economische aard; duurzaamheid; de strijd tegen corruptie) worden geheel of gedeeltelijk in werkelijkheid omgezet. Toch zijn er ook twijfels. Er zijn nog geen sluitende aanwijzingen dat efficiëntie en reële impact aan de verwachtingen beantwoorden. Zo hebben voortdurende accidenten in bedrijven in Bangladesh en Pakistan vragen doen rijzen. Verwonderlijk is dat niet. Toezicht op de naleving van de gedragsregels is uitermate moeilijk. Vele producten lopen over een lange toeleveringsketen naar de consument en monitoring is niet bij elke stap voor de hand liggend. In de publicaties van Axel Marx en co is ook te lezen dat het de bedrijven zijn die de audits en het toezicht betalen. Dat wekt argwaan. In de richting van de

ngo's gaan vragen over hun geloofwaardigheid. Overname van de economische logica is een risico dat hun moreel engagement kan verzwakken. Daarom is er behoefte aan niet-gouvernementele organisaties die bij het confrontatiemodel blijven. Een voorbeeld is de Schone Kleren Campagne. Maar op middellange termijn is een grotere rol van de overheid wellicht onvermijdelijk. Dat kan als coregulator waarbij zij de krijtlijnen uitzet voor de implementatie van de afspraken. Of door de promotie van private certificatie tot wettelijke regelingen.

3. Beslissen in de marge heeft een meerwaarde

Het Kievit 2-overleg is door de promotoren ervan uitgeroepen tot een beloftevolle formule voor de hele sector. Frank De Snoeck, de projectmanager van Kairos: 'Deze manier van werken is zeker een voorbeeld van hoe grote bouw- en infrastructuurwerken in de toekomst kunnen worden aangepakt.' (*Het Nieuwsblad*, 8 juni 2013) En Manu Claeys van De Ploeg: 'Het proces dat werd doorlopen kunnen we zeker beschouwen als een *example of good practice*.' (*Het Laatste Nieuws*, 8 juni 2013) Schepencolleges en gemeenteraden zouden er wellicht goed aan doen om dit scenario te faciliteren. Ook over de samenwerking tussen multinationale bedrijven en ngo's zijn in de literatuur lovende woorden te vinden.

Er zijn drie omstandigheden waarin deze ongebruikelijke routes zonder twijfel een meerwaarde hebben. Vele grootschalige projecten zijn in private handen. De overheid beslist op het einde van de rit over de vergunningen. Maar zij ziet het meestal niet als haar taak om ondertussen de inspraak en de participatie van de omwonenden te organiseren en te waarborgen. Dat geeft de bedrijven geruime tijd carte blanche. Daarom is in deze situatie overleg tussen bouwpromotoren en bewonersgroepen als scenario zo belangrijk. In andere gevallen

is de overheid in principe de centrale figuur, maar is zij (nog) niet in staat om die taak ten volle op te nemen. Lokale en zelfs supranationale instanties kunnen momenteel zelf slechts in beperkte mate bij multinationale ondernemingen respect voor mensenrechten, voor het milieu, voor goede werkomstandigheden afdwingen. Daarom is de dialoog over certificatie tussen ingo's en bedrijfsgroepen voorlopig de beste koop. Het dossier van de Oosterweelverbinding toont een derde situatie. De overheid is initiatiefnemer en beschikt over de mogelijkheden om het proces te sturen, maar is verlamd door de partijpolitieke logica. Samenwerking tussen actiegroepen van het type van stRaten-generaal en netwerken zoals Forum 2020 kan een bron van deblokkering zijn.

In de drie gevallen ontstaat de kans dat de democratie aan efficiëntie en geloofwaardigheid wint. En ook de bevolking en het bedrijfsleven er voordeel bij hebben. Toch zijn nog niet alle voorwaarden voor succes in kaart gebracht, laat staan verwezenlijkt. De legitimiteit van de overlegpartners is niet altijd verzekerd. Controle op de naleving van de afspraken ontbreekt soms.

Het is geen toeval dat de verkenning en de aanleg van wegen waarop de staat voorlopig grotendeels afwezig blijft zich juist op het lokale en het transnationale niveau voordoen. Het is al eerder in het boek gesignaleerd: daar zit de vernieuwingsdynamiek, daar liggen de ingrediënten van een voor de eenentwintigste eeuw bestemde democratie in aanbouw.

EPILOOG

Nu dit verhaal ten einde loopt komt de titel van het boek weer in beeld. ‘De democratie voorbij’ heeft als stijlfiguur van hoofdstuk tot hoofdstuk drie betekenissen opgeraapt. Het is de parlementaire versie van de democratie die in hoge ademnood verkeert. De twijfels over de overlevingskansen van de democratie in haar huidige gedaante nemen gestaag toe. Helemaal voorbij is zij nog niet, maar het einde van haar houdbaarheidsdatum lijkt in zicht. Daarom is het nodig, tweede betekenis van de boektitel, om voorbij dit type van democratie te kijken. Om op zoek te gaan naar een democratieversie die beter bestand is tegen de vele klimaatwijzigingen binnen en buiten de politiek. Anders kan, dat is de meest pessimistische interpretatie, de democratie tout court in gevaar komen.

I. WAT TE DOEN?

De alternatieven die dit boek aanbiedt zijn het product van slechts enkele verkenningen in een complexe materie. Er zitten nog vele blinde vlekken op de kaart van de vernieuwing. Van de routes die ik wel bewandeld heb zijn er twee die volop aandacht verdienen.

1. De marktlogica terugdringen

Er is geen enkele zone in de samenleving waar de marktlogica niet in opmars is. Stap voor stap verdringt zij de codes van de democratie. Privatisering van publieke taken, ontmanteling van overheidstoezicht op het bankwezen, de aanbidding van

het Nieuw Publiek Management, de infiltratie van agressieve lobbyfirma's hebben de deur voor vermarkting van de politiek wagenwijd opengezet. Ook verkiezingen lijken nu en dan op een veiling van aantrekkelijk verpakte beloftes en boegbeelden. De verspreiding van klantvriendelijkheid als cruciale eigenschap van overheidsdiensten nodigt de bevolking uit om zich terug te trekken in een passief burgerschap. Ook organisaties uit het middenveld zijn in de jaren negentig van de vorige eeuw door het marktdenken verleid. Het heeft in België de grootste arbeidersbeweging in een levensbedreigende crisis gestort.

De democratie is geen markt, zoals de markt geen democratie is. Dat inzicht wordt best zo snel mogelijk opnieuw als baken in de politieke praktijk ingevoerd. De meest dringende ingreep is een moratorium op de commercialisering van het geweldsmonopolie. Geen enkele andere vorm van privatisering is zo nefast voor de overlevingskansen van de democratie. Ook de sluipende uitbesteding van kerntaken van de verzorgingsstaat moet stoppen. De onderaannemers zijn zelden goedkoper, geregeld daalt de kwaliteit van de geleverde diensten en de arbeidsomstandigheden verarmen. De markten terugdringen waar zij zich op het politieke terrein al stevig genesteld hebben, is een veel moeilijkere opgave. Wat verhuisd is komt niet gemakkelijk terug. De pogingen om de financiële industrie te weren uit het fiscaal en budgettair beleid van de natiestaten tonen hoe zwaar dat is. Toch moet het gebeuren. In een uitgedeelde staat kan een democratie niet overleven.

Elke samenleving waar een van de bewoners van de maatschappelijke driehoek de andere koloniseert ontspooit na verloop van tijd. Het is het lot geweest van communistisch Oosten Centraal-Europa. De staat was van meet af aan op een vernietigende wijze dominant. In het verleden hebben periodes waarin de markten te ver oprukten Westerse landen in

zware turbulentie gestort. De jaren dertig demonstreren dat. Het lijkt erop dat sinds het einde van de twintigste eeuw een gelijkaardig proces in gang is gezet. Het budgettaire hongerdieet dat de natiestaten na de bankencrash van 2008 is opgelegd, beschadigt hun stuurkracht en hun geloofwaardigheid. Niet de markten maar de politiek zal voor de gevolgen de schuld krijgen. Enkele zorgwekkende tekenen daarvan zijn al zichtbaar. De sociale onrust in de landen van zuidelijk Europa is er één van. De verzorgingsstaat kalft er af. Hier en daar, onder meer in Griekenland, Hongarije en Slowakije, is het neofascisme geen dwergbeweging meer. Elders hebben zich in grootsteden al gewelddadige erupties voorgedaan.

2. Het middenveld versterken

Democratie is in wezen groepswork. Meningen ontstaan in een bedding van debat en discussie, van woord en wederwoord. Belangen verdedigen vraagt collectieve actie. Ook dat inzicht dreigt te vervagen. Tal van voorstellen die de band met de bevolking willen aanhalen zien het individu als de bevoorrechte partner. Geregeld betekent die keuze dat de ruimte tussen de politiek en de mensen zo veel mogelijk vrijgemaakt wordt. Het vrijblijvende referendum is het prototype van die ontwikkeling. Maar ook de verkiezingen dreigen die weg op te gaan. Partijen en hun spindokters verkiezen nu al het verleiden van individuele kiezers boven het overtuigen van mensen met gemeenschappelijke belangen.

Die strategie verzwakt de bevolking en de democratie. Hun herbewapening vereist juist versterking van wat zich aan organisaties, verenigingen, online en offline actiegroepen tussen burger en politicus heeft opgesteld. Daar bevindt zich een indrukwekkend, maar verwaarloosd reservoir van politiek en sociaal engagement en van inzetbare deskundigheid. In de poli-

tieke klasse neemt het besef daarvan toe. Maar het gebeurt te traag. Zolang dat zo blijft, zullen dure woorden over inspraak en participatie geloofwaardigheid missen. Zolang ook groeien de weerbaarheid en de legitimiteit van de democratie niet of nauwelijks.

II. WAAR INGRIJPEN?

In *The Future of Democracy in Europe. Trends, Analyses and Reforms*, een green paper van de Raad van Europa, staat er een opmerkelijke passage over strategiekeuzes bij hervormingen. Weten waar vernieuwing best start is vandaag, schrijven de auteurs, zeker zo belangrijk als weten welke inhoud plannen en projecten moeten krijgen. ‘*The classic question Que faire? has to be supplemented by Où faire?*’ (p. 18) Drie plaatsen in het bijzonder komen in aanmerking voor die keuze.

1. Het primaat van de politiek verleggen

‘Vraag niet langer *wat* politiek is, maar *waar* politiek is.’ Deze stelling was mijn gids in de speurtocht naar het gezondheidsbulletin van de parlementaire democratie. We weten dat de volksvertegenwoordiging nooit de enige bewoner van de commandokamers van de politiek is geweest. Zij moest altijd al de macht delen met de regering en in een land als België met opdringerige partijhoofdkwartieren en met organisaties uit het middenveld. Er gaapte dus altijd een kloof tussen wat de grondwet voorschrijft en wat de realiteit is. Die afstand is in de tweede helft van de twintigste eeuw spectaculair vergroot. Vooral de regeringen hebben hun reikwijdte ten koste van het parlement uitgebreid. Bovendien is het aantal plaatsen waar aan politiek wordt gedaan fel toegenomen.

Is er in die drukbevolkte wereld nog een instantie die het laatste woord heeft? Waar het politiek primaat, in een democratie de zorg om het algemeen belang, gehuisvest is? Wettelijk is het parlement de enige drager van dit kostbare goed. Maar in de feiten is het dat al lang niet meer. Daarom kan men zich terecht afvragen waarom we de democratie nog parlementair noemen. Het bijvoeglijk naamwoord dekt de werkelijkheid nog nauwelijks. De ingrediënten van het algemeen belang worden nu vanuit diverse assemblagelijnen aangedragen. Enkele liggen op een verticale as. Het zijn de lokale, regionale, nationale en supranationale producenten van politieke beslissingen. Een tweede type vertrekt vanuit wat horizontaal bestuur heet: de magistratuur, de verzelfstandigde agentschappen, de private partners in PPS-projecten, de media, de bedrijven aan wie overheidstaken in onderaanneming zijn gegeven, de organisaties in het sociaal en economisch overleg, de vele adviesraden, de koepels van ngo's en actiegroepen. Het zijn de eilanden in de archipel waar dit boek het al over heeft gehad.

De verkeersdrukte in dat deel van de samenleving is van een hoge intensiteit en complexiteit. De verschillende assemblagelijnen kruisen elkaar in elke fase op de weg naar beslissingen. Bij grote infrastructuurprojecten, bijvoorbeeld, gebeurt dat in iedere etappe die naar de start van de werken leidt (opmaak van een uitvoeringsplan, milieueffectenrapportage, aanvraag van bouwvergunning enzovoort). Het Antwerpse Oosterweel-dossier levert daar vele voorbeelden van. Dat betekent dat op een werkelijkheidsgetrouwe kaart van de politieke besluitvorming talrijke knooppunten te zien zijn, zowel op de verticale als op de horizontale as. Het zouden vitale zenuwcentra in de democratie van morgen kunnen zijn. Want daar kan stapsgewijs de vernieuwde zoektocht naar het algemeen belang plaatsvinden.

Een verfijnd draaiboek dat die opdracht in democratische banen kan leiden is er nog niet. De eerste vraag bij de redactie ervan is er een naar de rol van het parlement. De volksvertegenwoordiging blijft belangrijk, want zij zal voor wie op de knooppunten aanwezig is, de krijtlijnen trekken waarbinnen de assemblage van het algemeen belang moet verlopen. Die regelgeving richt zich op de procedurele kant van de zaak: hoe de afweging van deelbelangen best verloopt en welke democratiecodes (zoals representativiteit, transparantie en verantwoording) onoverschrijdbaar zijn. Dat houdt dus in dat het parlement de verkeersregels vastlegt, maar niet zelf rijdt. Een tweede kerntaak is te vergelijken met wat een notaris doet, van elders onderhandelde overeenkomsten een officieel document maken. Wat uiteindelijk aan afspraken het parlement bereikt, wordt daar omgezet in bindende wetgeving en voor uitvoering naar de regering gestuurd.

Is dat toekomstbeeld te vaag? Is het een volslagen utopie? De afstand tussen het geschetste draaiboek en de werkelijkheid is minder groot dan men denkt. In Vlaanderen was de verhouding tussen de beroepspolitici en de zuilen lange tijd op zulk scenario gebaseerd. In tal van beleidsdossiers, gaande van gezondheidszorg over armoedebestrijding tot onderwijs, zijn de inhoudelijke beslissingen genomen in overleg binnen en tussen de zuilen. Regering en parlement tekenden voor het formele script van de onderhandelingen, leverden een schets van de budgettaire mogelijkheden en zorgden voor de vertaling van de akkoorden in wetteksten. Een vrijwel identieke situatie is gegroeid in de relatie met de sociale partners. Langs arbeidsrechtelijke weg is een kader ontworpen waarbinnen het overleg tussen vakbonden en patroons vorm kan krijgen. Het resultaat van het beraad wordt dan in juridische teksten gegoten, bijvoorbeeld in de gedaante van collectieve arbeidsovereenkomsten.

Een ruime toepassing van dit draaiboek in vele beleidsdomeinen levert legitimiteitswinst op voor de democratie. Er komt een einde aan de fictie dat het parlement de enige eigenaar is van het primaat van de politiek. Het formaliseert ook wat hier en daar al bezig is, want in bepaalde zones van de politiek werkt het scenario al. Soms gebeurt dat op voor de bevolking vrij zichtbare wijze, zoals in het overleg tussen sociale partners. Maar vaak is het nauwelijks waarneembaar en is het gereserveerd voor een beperkte groep van stakeholders, zoals in de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel. In het laatste geval zal binding aan door het parlement opgelegde krijtlijnen de besluitvorming opener en transparanter maken.

De democratie omvormen van een parlementair naar een echt representatief type zal tijd vragen. Een meerstappenplan zou best beginnen met de publieke erkenning dat het primaat van de politiek nu over verschillende werkplaatsen van de politiek verspreid is. Een tweede stap is het in kaart brengen van de knooppunten die in aanmerking komen om als zenuwcentra van de politiek te functioneren. Tegelijk zal het nodig zijn om een geheel nieuwe politieke functie in het leven te roepen. Het gaat om de mensen die op de knooppunten het overleg over het algemeen belang zullen faciliteren – een positie die te vergelijken is met die van bemiddelaar bij arbeidsconflicten of bij vredesgesprekken. Neutraliteit zal, naast talent als procesbegeleider, een cruciaal kenmerk van hun functie zijn. Zij zullen bij niemand aan de ketting mogen liggen. Hun benoeming, bij voorkeur door de regering, mag daarom nooit op partijpolitieke gronden rusten.

2. Voorrang geven aan steden en gemeenten

Op twee punten zijn praktijkmensen en academici het volkomen eens: politieke hervormingen zijn het meest nodig en

ogen het meest beloftevol op het transnationale en het lokale vlak. Hoe democratiecodes in, bijvoorbeeld, de Europese ruimte te installeren zijn is hier niet behandeld. Het is materiaal voor een heel ander boek. Steden en gemeenten zijn als proefterreinen wel geregeld ter sprake gekomen. De indruk is dat zij, in termen van politieke vernieuwing, van een gunstig microklimaat profiteren. De drempels waarop hervormingen kunnen stuiten zijn er minder hoog. Dat heeft met de schaal te maken. De complexiteit is beperkter dan op de hoger gelegen plaatsen. De zichtbaarheid van succesvolle ingrepen is er groter en daarmee is vernieuwing aantrekkelijker. Wat het algemeen belang is kan makkelijker geïdentificeerd worden. Wijken en buurtcomités zijn in aantal en in betekenis fel gegroeid. Het lijkt mogelijk om in hun bedding een meer eigentijds burgerschap tot ontwikkeling te laten komen. In de wereld van de grotere steden is nog een andere opvallende ontwikkeling aan de gang. Er ontstaan grensoverschrijdende netwerken waarin de uitwisseling van kennis en ervaring voor meer creativiteit en innovatie zorgt. Het ziet er zelfs naar uit dat die transnationale bedrading in de volgende jaren tot een sterke machtspositie van de steden zal leiden.

Er is een vaststelling die deze optimistische weerberichten grondig verstoort. In grote delen van Europa zeggen de nationale overheden dat de toekomst van de democratie op het lokale vlak ligt. Tegelijkertijd dwingen zij steden en gemeenten tot zware besparingen en maken zij het hen met een vloed van wetten en richtlijnen het leven moeilijk.

3. Het nieuwe op het bestaande laten aansluiten

In het leven van een democratie is er geen plaats voor bruuske omwentelingen. Het is beter om daar waar oud en nieuw elkaar raken naar synergie te zoeken. Veel van wat bestaat kan

blijven. Dikwijls ook volstaat een update van wat al aan aanzetten aanwezig is. De *budget games* die hier en daar op lokaal gepland zijn lenen zich daartoe. Meer ingrijpende vernieuwingen, zoals op de hierboven beschreven knooppunten, zullen best van start gaan met goed begeleide en geobserveerde experimenten in nauwkeurig gekozen zones van het politiek beleid.

DANK

De weg naar een boek legt een auteur nooit alleen af, hij zet ook al pratend de stappen die naar de laatste bladzijde leiden. Het begon met de tekening van een driehoek op een stukje papier. Ik toonde het aan Marc Hooghe in zijn universiteitskantoor in de Leuvense Van Evenstraat. Hij was het die mij over de streep trok en mij de schrijfmarathon induwde. André Van Halewyck, de uitgever bij wie ik al vijfendertig jaar thuis ben, zag de wat gegroeide tekening en zei dat er een mooi boek in zat. Walter Pauli, journalist bij *Knack*, was de eerste die mijn driehoeksmmeetkunde in een interview een publiek gezicht gaf. Sindsdien is het verhaal in wording besproken met Johan Ackaert, Jan Beyers, Bea Cantillon, Manu Claeys, Filip De Rynck, Jos Geysels, Rudi Laermans, Christian Leysen, Axel Marx, Marc Michils, Bart Sturtewagen en Guy Tegenbos. Er waren de heerlijke wandelbabbels met Guy Michel, Mark Schaevers en David Van Reybrouck. Enkele passages in het boek zijn eerst langs de opiniebladzijden van *De Morgen* en *De Standaard* gepasseerd. Ward Daenen, Bart T’Jampens en Anni Van Landeghem, de hoeders van deze rubriek, bezorgden mij die gelegenheid en gaven goede raad. De cursisten van het IFB bestookten mij en mijn schema’s met vragen. Aan allen mijn oprechte dank.

Johan Ackaert, Manu Claeys, Jos Geysels, Marc Hooghe, Guy Michel en David Van Reybrouck lazen het manuscript. Zij zullen hun bedenkingen en hun suggesties in het boek terugvinden. Kritische lezers zoals zij zijn onbetaalbaar. Ik sta bij hen in de schuld.

Mark Van Steenkiste is al eerder mijn eindredacteur geweest. Hij werkt niet langer bij Uitgeverij Van Halewyck. Ik heb hem toch gevraagd om mij voor de duur van mijn schrijfwangenschap te coachen. Ik waardeer in hem de finesse waarmee hij mijn tekst taalkundig fatsoeneerde, zijn redactionele bedrevenheid en zijn talent om mij op het juiste en rustige spoor te houden.

André Van Halewyck weet hoe hij een auteur kan stimuleren. Dat zit soms in heel kleine dingen, maar het doet altijd deugd. Het was ook een plezier om met zijn team te werken.

En dan zij er de mensen die je op een heel andere wijze omringen. Hen danken doe je niet op papier.

LEESWIJZER

Dit boek is, zoals vele van mijn publicaties, geen academische verhandeling. Voetnoten zijn er niet. Het sociologische jargon is zo veel mogelijk vermeden. Toch is het ook hier en daar wat technisch geworden. William Schutz, Amerikaans hoogleraar psychologie, zei in zijn *Profound Simplicity* (Bantam, 1979): ‘Als ik naar de boeken kijk die ik geschreven heb, herken ik in de tekst perfect wat ik toen begrepen had en wat niet. De passages over wat ik zelf nauwelijks begreep ogen wetenschappelijk en staan vol vaktaal. Waar ik wel grip op had staat in een taal die voor iedereen toegankelijk is.’ (pp. 68-69, mijn vertaling) Het is aan de lezer om te oordelen in welke categorie dit boek thuishoort.

Elk schrijven is sprokkelen. Dit boek maakt daarop geen uitzondering. Enkele passages zijn ontleend aan mijn eerder verschenen *Over politiek* (Van Halewyck, 2003). Een paar keer zocht ik illustratiemateriaal in een opiniebijdrage voor *De Morgen* of *De Standaard*. Verder ben ik te rade gegaan bij auteurs en denktanks die al langer voor inspiratie zorgen. Ze zijn hier met de geraadpleegde publicaties te vinden. Als zij online te lezen zijn is het adres van de website opgenomen.

Benjamin Barber is hoogleraar politieke wetenschappen aan de Rutgers Universiteit (*If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. Yale University Press, 2013).

Zygmunt Bauman is hoogleraar sociologie aan diverse universiteiten geweest. (*Vloeibare tijden. Leven in een tijd van onzekerheid*. Klement/Pelckmans, 2011. De inleiding van het boek is integraal te lezen op <http://www.athenaeum.nl/boek-van-de-nacht/zygmunt-bauman-vloeibare-tijden>). Zijn boek *In search of Politics* is in 1999 uitgegeven door Stanford University Press.

Ulrich Beck doceert sociologie aan de London School of Economics. De citaten komen uit *Risk Society: Towards a New Modernity* (Sage, 2007) en uit *Twenty Observations on a World in Turmoil* (Cambridge Polity Press,

2012). Een artikel van hem uit 2012 staat op <http://thebreakthrough.org/index.php/journal/debates/against-cosmopolitanism-a-break-through-debate/the-reality-of-cosmopolitanism/> (2012).

Klazien Brummel werkt als senior adviseur bij de Nederlandse Raad voor Cultuur. ('Staat, burgers en markt in de culturele sector', in *Cahier Loslaten in vertrouwen*. Raad voor het Openbaar Bestuur, 2012).

Didier Caluwaerts is onderzoeker aan de VUB. Een artikel over deliberatieve democratie staat op de website van het tijdschrift *Samenleving en politiek* (<http://www.sampol.be>).

Manuel Castells doceerde een kwarteeuw stadssociologie aan de universiteit van Berkeley. (*The Power of Identity*. Wiley, 1997).

Manu Claeys is essayist en voorzitter van het Antwerps burgercollectief stRaten-generaal (*Stilstand. Over machtspolitiek, betweterbestuur en achterkamerdemocratie*. Van Halewyck, 2013).

Colin Crouch is hoogleraar publiek management aan Warwick University. (*Post-Democracy*, Polity, 2004. Een verkorte versie van de tekst is te lezen op <http://www.fabians.org.uk/wp-content/uploads/2012/07/Post-Democracy.pdf>.)

Ido de Haan doceert politieke geschiedenis aan de universiteit van Utrecht. ('Verplaatste democratie? Politieke representatie in functionele organen', in: Aerts, R. en De Goede, P., *Omstreden democratie. Over de problemen van een succesverhaal*. Boom, 2013).

Ido de Haan en Jan Willem Duyvendak, 'De topografie van de politiek. Een overzicht van de recente Nederlandse discussie over de stand van de democratie', in *Krisis*, 61, 1995, pp. 73-85.

Abram de Swaan is emeritus hoogleraar van de universiteit van Amsterdam. (*Zorg en de staat*, Bert Bakker, 2004 is integraal te lezen op <http://www.dbnl.org>).

Jean-Luc Dehaene, *Memoires*. Van Halewyck, 2012.

Bent Flyvbjerg is hoogleraar in Oxford. (*Megaprojects and Risk. Anatomy of Ambition*. Cambridge University Press, 2003). Meerdere publicaties van hem zijn te lezen op: <http://flyvbjerg.plan.aau.dk/megaprojects.php>.

Paul Frissen is hoogleraar bestuurskunde aan de universiteit van Tilburg. (*De virtuele staat*. Academic Service, 1998).

Sofie Hennau en Johan Ackaert, *Lokale besturen in verandering? Evoluties in de percepties over het Gemeentedecreet*, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, 2014.

Armine Ishkanian en Simon Szreter zijn de editors van *The Big Society Debate. A New Agenda for Social Welfare?* Edward Elgar, 2012. Zij zijn werkzaam aan de London School of Economics.

Ivan Krastev is fellow aan het Institut für die Wissenschaften vom Menschen in Wenen. (*In Mistrust We Trust: Can Democracy Survive When We Don't Trust Our Leaders?*, Ted Books, 2013). Het artikel 'Democracy in the Age of Populism' is te lezen op http://www.iwm.at/wp-content/uploads/files/IWMpost_106.pdf. Een podcastgesprek met hem staat op <http://www.ned.org/events/in-mistrust-we-trust-can-transparency-revive-democracy>).

Peter Mair was professor politieke wetenschappen aan het European University Institute in Firenze. Zijn *Representative versus Responsible Government* (Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 2009) is te lezen op <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp09-8.pdf>.

Axel Marx is vice-directeur van het Leuven Centre for Global Governance Studies (KULeuven). Hij schreef samen met Jan Wouters 'Supply Chains and the Private Governance of Labour Rights', in *Great Insights*, vol. 2 (8), november 2013 (zie www.ecdpm.org). Een Nederlandstalig artikel is te lezen in het nummer 3, 2010 van het tijdschrift *Ethische Perspectieven*. (www.ethische-perspectieven.be)

Claus Offe is hoogleraar politieke sociologie aan de Berlijnse Hertie School of Governance. Zijn artikel *2½ Theories on Democratic Capitalism* is te lezen op www.iwm.at/wp-content/uploads/files/IWM-post_109.pdf.

Rik Pinxten, *Kleine revoluties. Of willen we de barbarij?* Epo, 2013.

Donatella della Porta, *Can Democracy Be Saved?* Polity, 2013.

Nicos Poulantzas was hoogleraar sociologie aan de universiteit van Parijs VIII. Zijn boek *L'Etat, le pouvoir, le socialisme* verscheen aanvankelijk in 1978. Het is opnieuw uitgegeven in 2013 bij Les Prairies Ordinaires.

Pierre Rosanvallon doceert moderne en hedendaagse geschiedenis aan het Collège de France. (Pierre Rosanvallon, *Democratie en tegendemocratie*. Boom, 2012)

Wolfgang Streeck is directeur van het Max Planck Institute for the Study of Societies (*The Crises of Democratic Capitalism* is te lezen op <http://newleftreview.org/II/71/wolfgang-streeck-the-crises-of-democratic-capitalism> (2011) en op www.monde-diplomatique.fr/2012/01/streeck/47162 (Franse ingekorte versie). Hij is co-editor van *Politics in the Age of Austerity*. Polity, 2013.

Jacques Van Doorn was hoogleraar sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. ('Democratie in de overgang. Van collectieve beheersing naar geordende vrijheid', in: P.G.C. van Schie (red.), *Het democratisch tekort. Interpretaties en remedies*. Den Haag, 2002).

David Van Reybrouck is schrijver en essayist. (*Tegen verkiezingen*. De Bezige Bij, 2013).

Guy Verhofstadt, *Burgermanifest* (1991) en *De Belgische ziekte*. Hadewijch, 1997.

Denktanks en officiële instanties

Civil Exchange. Strengthening Society's Connection to Government. *The Big Society Audit 2013* (www.civilexchange.org.uk/the-big-society-audit).

Democratic Audit, *Democratic Audit*. 2012 op www.democraticaudit.com.

Raad van Europa, *The Future of Democracy in Europe. Trends, Analyses and Reforms*. Council of Europe Publishing, 2004 (zie <http://www.euro-parl.europa.eu>).

Raad voor het Openbaar Bestuur. *Vertrouwen op democratie* (2010) en *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving* (2012) zijn te vinden op <http://www.rob-rfv.nl>.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *Lerende overheid* (2006) en *Publieke zaken in de marktsamenleving* (2012), beide op www.wrr.nl.

Luc Huyse

De democratie voorbij

Wat Luc Huyse doet in *De democratie voorbij* lijkt op het pellen van een ui. Hij stopt niet bij de buitenkant, maar krabt laag na laag weg om zicht te krijgen op de kern van het probleem. Er is geen enkele zone in de samenleving, schrijft hij, waar de marktlogica niet in opmars is. Privatisering van publieke taken heeft de staat beetje bij beetje uitgekleed. Ontmanteling van overheids-toezicht op de haute finance zette de deur wagenwijd open voor toxische producten die ook in de politiek corrosie veroorzaken. Zelfs de verkiezingen lijken al op veilingen van aantrekkelijk verpakte beloften en boegbeelden.

Luc Huyse is de auteur van onder meer *De verzuiling voorbij* (1987), *De politiek voorbij* (1994), *Over politiek* (2003), *Alles gaat voorbij, behalve het verleden* (2006) en *Het onvoltooide land* (2009, samen met Jos Bouveroux).

En dat alles zonder open debat. Sluipenderwijs. Zo is de schade die de democratie opgelopen heeft onder de waterlijn gebleven, nauwelijks zichtbaar. Het is tijd voor een time-out.

De auteur verkent, met België als testterrein, hoe de democratie beter bestand te maken is tegen de vele klimaatwijzigingen binnen en buiten de politiek. Hij pleit onder meer voor een herbewapening van de staat en voor de promotie van de burger van consument tot coproducent van politieke beslissingen. Hij wil meer zuurstof voor het middenveld en kijkt of en hoe de internet-revolutie een meerwaarde kan zijn. Hij ziet dat in steden en gemeenten een meer eigentijds burgerschap in aanbouw is. Van de media verwacht hij een onthaasting van de politieke berichtgeving.

Uitgeverij Van Halewyck



9 789461 312693